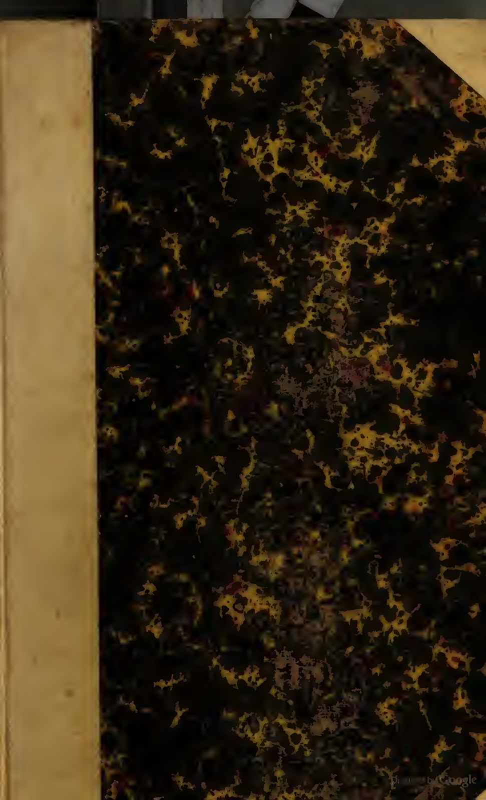




TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

OU

EXPOSÉ DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE

concernant :

L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT,
DES MINISTRES, DES PRÉFETS, DES SOUS-PRÉFETS, DES MAIRES,
DES CONSEILS DE PRÉFECTURE, DE LA COUR DES COMPTES, DU CONSEIL D'ÉTAT,
L'ALGÉRIE, LES COLONIES, LES ATELIERS INSALUBRES, LES BACS ET BATEAUX,
LES BOIS ET FORÊTS, LES CHEMINS DE FER, LES CHEMINS VICINAUX,
LES COMMUNES, LES CONFLITS, LES CONTRIBUTIONS,
LES COURS D'EAU, ETC., ETC.

PAR GABRIEL DUFOUR

Ancien Président de l'Ordre des Avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation,
ancien Député, ancien membre du Conseil Général de l'Allier,
Chevalier de la Légion-d'Honneur.

TROISIÈME ÉDITION
revue et considérablement augmentée.

TOME QUATRIÈME

PARIS

DELAMOTTE, ADMINISTRAT. DU RÉPERTOIRE DE L'ENREGISTREMENT

PAR M. GARNIER

9, rue Christine-Dauphine, 9

1868



Moulins, imprimerie de Ch. Desrosiers.

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

CHAPITRE HUITIÈME.

DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

—

Préliminaires.

1. — Origine et utilité des conseils de département et d'arrondissement.
2. — Ces assemblées ont participé des vicissitudes du gouvernement.

1. — Les principes de notre organisation départementale ont été, comme ceux de la plupart de nos institutions modernes, posés par l'Assemblée Constituante. Nous avons dit, dans la première partie de cet ouvrage (t. 1er, nos 200 et suiv.), comment cette grande assemblée avait composé les administrations départementales et déterminé leurs fonctions par la loi du 22 décembre 1789 ; la constitution de l'an III n'avait laissé subsister que les directoires réduits à cinq membres ; la loi du 28 pluviose an VIII revint au système adopté en 1789 ; mais en lui donnant plus de précision et d'énergie. De même qu'elle a placé près du maire, dans chaque commune, un conseil muni-

cipal, cette loi a placé près du préfet, dans chaque département, un conseil général de département, et près du sous-préfet, dans chaque arrondissement, un conseil d'arrondissement.

L'expérience a mis dans le plus grand jour l'utilité des conseils de département. Ils éclairent le gouvernement sans entraver son action, et ils garantissent aux citoyens que leurs vœux seront connus, leurs réclamations entendues, leurs intérêts satisfaits.

L'utilité des conseils d'arrondissement a moins d'évidence et on a, plus d'une fois, tenté de leur substituer des conseils cantonaux. Les modifications apportées par la constitution de l'an III à l'organisation inaugurée par l'Assemblée Constituante entraînèrent la suppression des conseils d'arrondissement ; rétablis en l'an VIII, ils furent, de nouveau, supprimés par la constitution de 1848, qui revint aux conseils cantonaux (1) ; et, enfin, ils reprirent, en 1852, leur place dans les institutions du pays.

(1) La suppression des conseils d'arrondissement avait été proposée dès 1829. On disait à l'appui de cette proposition :

Les conseils d'arrondissement ne sont qu'un intermédiaire qui n'a ni le caractère municipal, ni le caractère administratif. S'ils représentent une agrégation d'intérêts municipaux, ils sont trop loin ; ils sont trop rapprochés du conseil général, s'ils représentent une circonscription administrative, et font double emploi avec lui. On faisait également remarquer qu'il y a, dans le groupe des communes qui constituent un canton, des intérêts collectifs, naturels, préexistants même à la loi ; que c'est là que se trouvent la justice de paix et le marché, le rendez-vous et le point de réunion des intérêts moraux et matériels ; que le canton n'est, par conséquent, qu'une circonscription communale collective existant par la nature même des choses et que la loi n'est jamais plus sage que lorsqu'elle se borne à étudier les faits et à les consacrer.

2. — Les conseils généraux et les conseils d'arrondissement exclusivement appelés à fonctionner dans la sphère de l'administration, n'en constituaient pas moins des intermédiaires entre le gouvernement et les citoyens. Ces assemblées, qui, dans la pensée du premier consul lui-même, devaient être des assemblées représentatives, ne pouvaient rester en dehors de l'action de la politique. Elles ont suivi dans toutes ses vicissitudes le principe du gouvernement ; il n'est pas une modification dans l'organisation politique du pays qui n'ait réagi sur leur composition ou leurs attributions. Les lois des 22 juin 1833 et 10 mai 1838 sont celles qui leur ont fait faire le pas le plus grand dans la voie du progrès ; ce sont ces lois qui ont imprimé à l'institution tous ses développements. Plus récemment, la loi du 18 juillet 1866, par une innovation conforme à l'esprit du régime nouveau, a fait aux conseils généraux une part plus large dans la décision et par suite dans la responsabilité des affaires

Mais on répondait, avec bien plus de raison, suivant nous, que la création des conseils cantonaux introduisait dans la loi une singulière anomalie. On conservait, en effet, l'arrondissement, le sous-préfet, le tribunal de première instance, tous les rouages de l'administration, et en même temps qu'on supprimait le conseil administratif spécial placé auprès du sous-préfet, on organisait au canton un conseil à côté duquel on ne plaçait aucun chef d'administration. Le conseil d'arrondissement, d'ailleurs, est bien plus à même qu'un conseil cantonal d'opérer la sous-répartition de l'impôt : placé plus loin de la commune, il juge avec beaucoup plus d'impartialité et l'on ne peut pas rencontrer dans son sein les rivalités, l'antagonisme qui naîtraient, dans une sphère moins élevée, du choc des intérêts distincts et souvent opposés des communes.

départementales. Ces diverses lois vont faire la base de l'exposé que nous avons à présenter. Nous traiterons d'abord des conseils généraux et, en second lieu, des conseils d'arrondissement.

SECTION PREMIÈRE.

DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

3. — Division.

3. — Nous avons à faire connaître dans deux articles distincts quelles règles président aux réunions des conseils généraux et quelles sont leurs attributions. C'est en traitant des élections départementales que nous dirons comment ils sont composés.

Art. 1. — Réunion des conseils généraux.

4. — Le conseil général est convoqué par le préfet en vertu d'un décret impérial.
5. — Ouverture de la session. — Prestation du serment.
6. — Les président, vice-président et secrétaire sont nommés par l'empereur.
7. — Le préfet a entrée au conseil avec voix consultative. — Exception.
8. — Les séances ne sont pas publiques. — Rédaction et publication des procès-verbaux.
9. — Suite. — Le procès-verbal doit être rédigé immédiatement. — Il ne peut être publié par le secrétaire du conseil.
10. — Nombre de votants nécessaire pour la validité des délibérations.
11 — Mode de votation.
12. — Garanties contre les excès de pouvoir du conseil général. — Délibération sur des objets qui sortent de ses attributions.
13. — Délibération prise hors de la réunion légale.

4. — L'empereur, chef suprême de l'administration, a seul le droit de réunir les conseils généraux. Ils sont convoqués par le préfet, en vertu d'un décret impérial qui détermine l'époque et la durée de la session. (Voy. L. du 22 juin 1833, art. 12.)

Aucune règle n'est imposée à l'exercice de ce droit du chef de l'État, mais la nature même des attributions du conseil général, au premier rang desquelles figure la répartition de l'impôt direct, indique que sa réunion doit être annuelle et suivre de près la clôture de la session du corps législatif. Un usage constant fixe à quinze jours la durée de la session ordinaire des conseils généraux.

5. — Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donne lecture du décret de convocation et reçoit le serment des membres nouveaux. Les membres nouvellement élus qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session, ne prennent séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil. (Voy. art. 12, § 2 et 3.) Telle est la règle établie ; mais, dans l'usage, à chaque renouvellement triennal, les conseillers qui viennent d'être élus, lorsqu'ils sont appelés en dehors de la session, à concourir à divers actes administratifs, notamment à faire partie des conseils de révision, prêtent le ser-

ment entre les mains du préfet. Cette manière de procéder est assurément extralégale, mais elle est autorisée par une longue pratique et n'a jamais soulevé de réclamations sérieuses.

6. — Le préfet, après avoir reçu le serment, déclare, au nom de l'empereur, que la session est ouverte, et le conseil se trouve constitué. Il avait autrefois à nommer au scrutin et à la majorité absolue des voix son président et son secrétaire, mais ce droit a été transféré au pouvoir exécutif par l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1852. « Les président, vice-président et secrétaire sont nommés pour chaque session et choisis, par l'empereur, parmi les membres du conseil. »

7. — Le rôle du préfet ne se borne pas à installer le conseil général. Il est appelé à y représenter le pouvoir dont il est le délégué, à veiller à ce que le conseil se renferme dans la limite de ses attributions, à lui fournir des renseignements écrits ou verbaux sur les objets de ses délibérations, à éclairer la discussion par la production des documents dont il dispose (1). Mais le conseil général n'est pas, d'ailleurs, réduit à attendre cette production de la bonne volonté du préfet; le droit de délibérer implique celui d'obtenir les éléments nécessaires de la délibération :

« Considérant, porte un décret du 20 août 1864, « que le conseil général du département de la

(1) Une circulaire ministérielle du 20 août 1861 prescrit aux préfets de faire imprimer leur rapport annuel et d'en transmettre un exemplaire à chaque conseiller général huit jours au moins avant l'ouverture de la session.

« Meuse, sur la proposition qui lui a été faite par le « préfet, de voter une somme de 56,675 fr. pour dé- « penses d'entretien et de transport des aliénés « reçus pendant l'année 1863, dans l'asile dépar- « temental de Fains, a décidé qu'il ne pouvait voter « sur cette proposition avant d'avoir pris connais- « sance : 1° du dernier budget de l'asile des aliénés ; « 2° du compte de l'exercice clos ; 3° des pièces à « l'appui desdits budget et compte ; que la produc- « tion de ces pièces a été refusée par le préfet, agis- « sant en vertu d'instructions émanées de notre « ministre de l'intérieur et qui étaient fondées sur « ce que cette production aurait eu pour effet de « reconnaître au conseil général le droit de s'im- « miscer dans l'administration de l'asile ; que c'est à « raison du refus de la production de ces pièces que « le conseil général a refusé de voter le crédit de- « mandé par le préfet ;

« Considérant, d'une part, que l'asile de Fains est « la propriété du département de la Meuse ;

« Considérant, d'autre part, que les dépenses « d'entretien des aliénés sont au nombre des dé- « penses ordinaires comprises dans la première « section du budget départemental, sur lesquelles « il appartient aux conseils généraux de délibérer, « en vertu de l'art. 11 de la loi du 10 mai 1838 ; « qu'aucune des dispositions de la loi du 30 juin « 1838 n'a enlevé aux conseils généraux les attri- « butions qui leur ont été conférées à cet égard, par « la loi du 10 mai précédent ;

« Considérant que la production des pièces récla- « mées par le conseil général de la Meuse était

« nécessaire pour l'éclairer sur l'utilité des dépenses « qu'il était appelé à voter, et sur l'emploi des fonds « qu'il avait précédemment alloués ; que, par suite « du refus qu'a fait le préfet de produire ces pièces, « le conseil général a été empêché de délibérer sur « la dépense des aliénés à la charge du département ; « que, dans ces circonstances, le crédit nécessaire « pour subvenir à cette dépense ne pouvait être in- « scrit d'office au budget du département pour l'année « 1863... »

Il résulte de cette décision qu'il y a, de la part du préfet, une sorte d'excès de pouvoir à refuser au conseil général la communication des documents qui sont nécessaires à l'exercice des droits de cette assemblée, et que le conseil d'Etat se reconnaît juge de la nécessité des documents, et par suite, de la légitimité des demandes de pièces qui deviendraient abusives si elles tendaient à envahir l'administration dans sa sphère intérieure.

Le préfet a entrée au conseil général, y est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations. (Voy. L. du 22 juin 1833, art. 13.) Les débats des deux chambres législatives ont laissé incertain le point de savoir s'il devait se retirer lors du vote, mais l'art. 13 a toujours été entendu par les conseils généraux dans le sens de la négative. Il arrive souvent que dans une séance le conseil général prend plus de vingt délibérations ; condamner le préfet à se retirer autant de fois pour revenir ensuite, serait lui faire une position contraire à la dignité et à l'importance de ses fonctions.

C'est seulement lorsqu'il s'agit de l'apurement de

ses comptes que des motifs de convenance faciles à apprécier, doivent l'empêcher d'assister à la délibération. (Voy. *ibid.*)

Outre le préfet, les différents chefs de service sont ordinairement admis à donner directement au conseil général des explications et des renseignements sur les matières qui exigent des connaissances spéciales.

8. — Les séances du conseil général ne sont pas publiques. (Voy. art. 13, loi du 22 juin 1833, et art. 5, loi du 7 juillet 1852.) La réunion des mandataires du département ne doit avoir pour objet que l'expédition des affaires, et l'on a craint d'y laisser pénétrer, en admettant la publicité, l'ostentation oratoire et ces discussions passionnées faites pour retentir au dehors, et où l'avantage reste plus souvent à l'habileté de la parole qu'à l'expérience et aux connaissances pratiques.

C'est dans le même esprit que la loi du 10 mai 1838, en donnant aux conseils généraux la faculté d'autoriser la publication de tout ou partie de leurs délibérations ou procès-verbaux, a écarté tout ce qui ne serait porté à la connaissance du public que pour satisfaire l'amour-propre ou l'esprit de parti. « Les « procès-verbaux rédigés par le secrétaire et arrêtés « au commencement de chaque séance, contiendront « l'analyse de la discussion : les noms des membres « qui ont pris part à cette discussion n'y seront pas « insérés. » (Voy. art. 26.)

9. — On remarque dans cet article la disposition qui prescrit de rédiger immédiatement le procès-verbal, de façon qu'il puisse être lu au commence-

ment de la séance suivante. Il arrivait cependant que le secrétaire se bornait à prendre des notes et rédigeait à loisir le procès-verbal qui n'était lu qu'à la fin de la session. Une instruction du ministre de l'intérieur a fait cesser cet abus et l'empêchera sans doute de se reproduire. (Voy. *infrà* n° 12.)

Une autre instruction, celle du 12 août 1840, en même temps qu'elle trace des règles pour donner à la publicité des procès-verbaux toute l'utilité possible, appelle aussi l'attention des préfets sur l'exécution du vœu émis par le conseil général, quant à cette publication. Cette circulaire établit que le secrétaire du conseil général ne peut, après la clôture de la session, rester dépositaire des minutes des procès-verbaux, pour en diriger l'impression. Il est en effet de principe qu'au moment de la clôture de toute assemblée délibérante, la mission et les pouvoirs des membres de cette assemblée cessent aussi, pour le secrétaire comme pour tous les autres membres. Aussitôt donc que le procès-verbal des délibérations du conseil général est signé et que la session est déclarée close, ce procès-verbal doit être remis au préfet pour être déposé aux archives de la préfecture, et c'est lui seul qui a qualité pour en délivrer des expéditions ou en diriger l'impression si elle doit avoir lieu.

10. — Parmi les énonciations que doit contenir le procès-verbal, l'une des plus importantes est la relation des noms des membres présents à l'ouverture de chaque séance, afin de constater que les délibérations ont été prises par le nombre de membres exigé par la loi, c'est-à-dire la moitié plus un du

nombre des conseillers présents. (Voy. L. du 22 juin 1833, art. 13.) Il ne suffirait pas de relater à la fin de chaque séance les noms des membres qui ont signé le procès-verbal, car il se pourrait qu'un membre, qui n'était pas présent à l'ouverture de la séance, arrivât avant la clôture et qu'il parût ainsi avoir coopéré à des délibérations auxquelles il n'aurait réellement pas pris part. (Voy. circ. 12 août 1840.)

11. — La multiplicité des votes à émettre, surtout pour le réglement des nombreux articles du budget, a fait adopter le mode de votation par assis et levé. Toutefois, les votes doivent être recueillis au scrutin secret lorsque quatre des conseillers présents le réclament. (Voy. L. du 22 juin 1833, art. 13.)

12. — Après avoir tracé des règles pour la réunion et les délibérations des conseils généraux, il était naturel que la loi s'occupât de donner à ses dispositions une sanction et à l'autorité du chef de l'État des garanties contre les écarts possibles et les excès de pouvoir des conseils administratifs, excès de pouvoir toujours dangereux quand ils émanent de corps qui doivent leur origine à l'élection.

L'art. 14 de la loi du 22 juin 1833 prévoit d'abord le cas où le conseil général, légalement réuni, ferait porter ses délibérations sur un point que la loi ne lui a pas soumis. « Tout acte ou toute délibération « d'un conseil général, relatifs à des objets qui ne « sont pas légalement compris dans ses attributions, « sont nuls et de nul effet. La nullité sera prononcée « par une ordonnance du roi. »

Le gouvernement a plusieurs fois usé du droit qui lui est conféré par cet article. C'est ainsi qu'il a an-

nulé : 1° par une ordonnance du 26 septembre 1835, une délibération du conseil général du département des Côtes-du-Nord, qui avait exprimé un vœu sur diverses mesures uniquement relatives à la politique générale et blâmé le vote de la majorité des chambres ; 2° par une ordonnance du 9 sept. 1838, une délibération du conseil général du département de l'Indre par laquelle ce conseil autorisait le préfet à faire les poursuites nécessaires pour obtenir l'exécution des engagements pris par un sieur de Villeneuve de fournir des terrains et une somme de 4,000 francs, pour concourir à la construction d'un chemin vicinal de grande communication, offre faite en vertu de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 ; 3° par une ordonnance du 18 oct. 1838, deux délibérations dans lesquelles le conseil général de la Loire-Inférieure, comprenant mal son droit de manifester ses vues sur l'administration du département, avait déclaré qu'il n'y avait plus d'accord possible entre le préfet et lui, et que la direction des intérêts du département devait être confiée à d'autres mains ; 4° par une ordonnance du 26 avril 1839, une délibération du conseil général du département du Jura qui avait cru pouvoir réglementer les charges que devaient supporter les communes pour les chemins vicinaux de grande communication, tandis que la fixation de ces charges était réservée au préfet ; 5° par une ordonnance du 10 décembre 1839, une délibération du même conseil général qui avait créé une commission, composée de divers fonctionnaires, dont devait faire partie un membre du conseil général, délégué chaque année par ce conseil, et qui était chargée, soit de

visiter les bâtiments départementaux pour lesquels des projets de travaux devaient être proposés au conseil général, soit de constater ensuite l'exécution matérielle de ces travaux (1); 6° par une ordonnance du 5 novembre 1840, une délibération du conseil général de la Vienne qui portait qu'il ne pouvait plus y avoir aucun rapport ni officieux ni officiel entre le conseil et l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, et émettait le vœu qu'il fût immédiatement procédé à son remplacement ; 7° par un décret du 30 août 1865, une délibération du conseil général de Seine-et-Marne émettant le vœu que la loi donnât aux conseils généraux le droit de statuer sur les élections départementales contestées, et que l'attention du gouvernement fût appelée sur le point de savoir s'il

(1) Nous rapportons les motifs de cette ordonnance qui établissent d'une manière très-précise la limite des droits du conseil général.

« Vu l'art. 14 de la loi du 22 juin 1833 ; vu la loi du 10 mai 1838 « sur les attributions des conseils généraux ; considérant que s'il « appartient aux conseils de nommer des commissions prises dans « leur sein, qui, pendant le temps de leur session, feront toutes « les vérifications propres à éclairer leurs votes ; que, s'ils peuvent « émettre des vœux sur les moyens d'instruction auxquels l'admi- « nistration peut recourir, dans les affaires soumises à leurs « délibérations, ils ne sont autorisés ni à donner à l'administra- « tion des injonctions sur les actes qui sont dans ses attributions, « ni à déléguer un ou plusieurs de leurs membres, pour remplir, « hors du temps de leur session, des fonctions que la loi ou les « réglements ne leur ont pas confiées, ni à appeler dans des com- « missions et à charger de vérifications ou d'autres travaux des » agents de l'administration ; considérant que par délibération par « lui prise sous le titre de *résolution*, etc. »

ne conviendrait pas de rendre aux conseillers généraux le droit de nommer les membres des bureaux.

Le droit pour le gouvernement d'annuler une délibération du Conseil général s'ouvre au moment où cette délibération a reçu par la lecture et l'adoption du procès-verbal, sa forme définitive (Voy. décr. 8 mars 1866, Conseil général de la Martinique).

13. — Les empiétements des Conseils généraux sur des matières étrangères à l'État et aux besoins des services publics dans le département, l'invasion dans le domaine de la politique générale sont les seules entreprises à prévoir dans les temps calmes ; les administrations de département avaient été amenées, dans les troubles de notre première révolution, à en tenter d'autres plus graves que l'art. 15 de la loi de 1833 a pour objet de prévenir et au besoin de réprimer : « Toute délibération prise hors de la « réunion légale du Conseil général est nulle de plein « droit.

« Le préfet, continue le même article, par un « arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la « réunion illégale, prononce la nullité des actes, « prend toutes les mesures nécessaires pour que « l'assemblée se sépare immédiatement, et trans- « met son arrêté au procureur général du ressort « pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a « lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du « Code pénal. En cas de condamnation, les membres « condamnés sont exclus du conseil et inéligibles « aux conseils d'arrondissement et de département « pendant les trois années qui suivront la condam- « nation. »

14. — Les dispositions des art. 16,18 et 19 découlent du même principe. « Il est interdit à tout conseil « général de se mettre en correspondance avec un « ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de « département. En cas d'infraction à cette dispo- « sition, le conseil général sera suspendu par le « préfet, en attendant que le roi ait statué. » (Art. 16.)

« Il est interdit à tout conseil général de faire ou « publier aucune proclamation ou adresse.

« En cas d'infraction à cette disposition, le préfet « déclarera par arrêté que la session du conseil gé- « néral est suspendue. Il sera statué définitivement « par ordonnance royale. » (Art. 17.)

« Dans les cas prévus par les deux articles pré- « cédents, le préfet transmettra son arrêté au pro- « cureur général du ressort pour l'exécution des « lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déter- « minées par l'art. 123 du Code pénal. » (Art. 18.)

« Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, « qui rendra publics ces actes interdits au conseil « général par les art. 15, 16 et 17, sera passible des « peines portées par l'art. 123 du Code pénal. » (Art. 19.)

Il est d'ailleurs bien évident que toute prolongation de la session au-delà du terme marqué par le décret de convocation, équivaudrait à une réunion illégale et donnerait ouverture aux mêmes mesures. Mais le principe veut être généralisé ; il faut dire, pour lui assigner toute sa portée, que les pouvoirs des membres du conseil expirent avec la session et qu'à moins de recevoir mission de la loi elle-même,

ils ne peuvent, une fois la session close, procéder à aucune opération comme membres du conseil général et en vertu d'une délégation de ce conseil. Celui du département de la Corse, dans la séance du 7 octobre 1840, ne se trouvant pas suffisamment éclairé sur une affaire administrative sur laquelle il avait un avis à émettre, avait cru pouvoir nommer une commission de trois membres chargée de se rendre sur les lieux, d'entendre les parties et d'en faire le rapport à la session suivante. Et sur les observations que le ministre de l'intérieur lui avait transmises par l'organe du préfet, le même conseil général avait pris une délibération par laquelle il déclarait regarder la délégation d'une commission permanente comme l'exercice d'un droit propre aux conseils généraux; mais cette prétention fut condamnée par une ordonnance du 11 décembre 1842 qui rétablit les vrais principes, en déclarant que le droit des conseils généraux n'allait pas au-delà de vœux à émettre sur les moyens d'instruction à employer, et qu'il ne pouvait leur être permis de déléguer soit un ou plusieurs de leurs membres, soit d'autres personnes pour remplir, hors du temps de la session, des fonctions que la loi ne leur a pas confiées.

15. — Les précautions ainsi prises par la loi de 1833, n'ont pas suffi au législateur de 1852. Il a stipulé pour le chef de l'État le droit absolu et illimité de prononcer la dissolution des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, et ne lui a imposé, quant à l'exercice de ce droit, d'autre obligation que celle de faire procéder à une nouvelle élection avant la session annuelle, et, au plus tard, dans le délai

de trois mois à dater du jour de la dissolution. (Voy. L. 7 juillet 1852, art. 6.)

16. — Ce n'était pas le tout cependant, de parer aux entreprises de ces assemblées, il fallait aussi ménager à l'administration le moyen de suppléer, en cas de refus de concours, à leur abstention. Il y a été pourvu dans les art. 27 et 28 de la loi de 1838.

« Si le conseil ne se réunissait pas, ou s'il se sé-
« parait sans avoir arrêté la répartition des contri-
« butions directes, les mandements des contingents
« assignés à chaque arrondissement seraient délivrés
« par le préfet, d'après les bases de la répartition
« précédente, sauf les modifications à apporter dans
« le contingent en exécution des lois. » (Art. 27.)

« Si le conseil ne se réunissait pas, ou s'il se sépa-
« rait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordi-
« naires du département, le préfet, en conseil de
« préfecture, établirait d'office ce budget qui serait
« réglé par une ordonnance royale. » (Art. 28.)

17. — Aucune forme particulière n'est prescrite pour la clôture de la session. Elle est prononcée par le président, soit au jour fixé par le décret de convocation, soit lorsque le conseil a épuisé la série des affaires dont il avait à s'occuper.

Nous passons à l'étude des attributions des conseils généraux.

Art. 2. — Attributions des conseils généraux.

18 — Caractère des attributions du conseil général. — Division.

18. — Le département touche de si près à l'État tout entier qu'il se confond souvent avec lui : quel-

quefois il a ses intérêts propres ; le plus ordinairement, il ne faut voir en lui qu'une division administrative. Les pouvoirs du conseil général se modifient selon la nature de ces divers rapports. Quand le département peut être considéré en lui-même et distingué de l'État, le conseil général prononce souverainement ; il *statue* ou décide seul. Lorsque l'intérêt général prédomine et se confond d'une manière plus intime avec celui du département, le conseil général, représentant de ce dernier intérêt, ne fait que *délibérer*, à charge d'approbation ou d'homologation. Enfin, quand il est appelé à prononcer sur des matières d'intérêt général, il n'est plus qu'une institution purement consultative donnant des avis qui n'ont rien d'obligatoire ou émettant de simples *vœux*. Pour pénétrer dans le détail de ces attributions diverses, nous envisagerons le conseil général comme représentant du département, comme assemblée consultative, et enfin comme surveillant des intérêts départementaux.

§ 1. — *Des attributions du conseil général comme représentant le département dans les intérêts qui lui sont particuliers.*

19. — Les pouvoirs que le conseil général exerce à ce titre sont tantôt souverains, tantôt subordonnés.
20. — Il vote les centimes additionnels.
21. — Centimes facultatifs, extraordinaires et spéciaux.
22. — Il répartit les contributions directes. — Renvoi.
23. — Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales.
24. — Mode de gestion des propriétés départementales.
25. — Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer.
26. — Changement de destination des propriétés et édifices départementaux.

19. — Le conseil général, lorsqu'il représente le département dans les intérêts de toute nature qui lui sont particuliers, exerce à ce titre un pouvoir tantôt souverain, tantôt subordonné. Dans le premier cas, il vote ou règle, dans le second il délibère seulement. Dans le système de la loi du 10 mai 1838, ce dernier genre d'attributions était de beaucoup le plus nombreux; un autre esprit a prévalu dans celle du 18 juillet 1866 qui a considérablement accru la mesure des pouvoirs des conseils généraux, en apportant une restriction correspondante à ceux des préfets tels que nous les avons décrits dans la première partie de cet ouvrage. Voyons d'abord les attributions que le conseil général tenait déjà de la loi de 1838.

20. — Aux termes de l'art. 3 de cette loi, il *vote* les centimes additionnels dont la perception est autorisée par loi. Les diverses espèces de centimes additionnels sont énumérées dans l'art. 10, sous la désignation de centimes additionnels *fixes, facultatifs, extraordinaires*, *spéciaux*.

Les centimes additionnels *fixes* sont votés par le corps législatif et figurent au budget de l'État. Ils étaient d'après la loi de 1838 applicables pour partie, aux dépenses ordinaires de chaque département et pour partie, à un fonds commun destiné à être distribué entre les départements qui ne pouvaient subvenir à leurs dépenses ordinaires ni avec la part des centimes additionnels consacrée à ces dépenses ni avec les centimes facultatifs. L'art. 6 de la loi du 18 juillet 1866 supprime ce fonds commun et attribue directement à chaque département les sept centimes additionnels au moyen desquels il était formé ; en

même temps, l'art. 7 crée, sur les ressources générales du budget, un nouveau fonds sur lequel les départements dont la situation financière l'exige, recevront une allocation. Ce fonds est fixé à la somme de 4,000,000 de francs ; il est inscrit au budget du ministère de l'intérieur et la répartition en est réglée annuellement par un décret impérial rendu en conseil d'État.

21. — Les centimes *facultatifs, extraordinaires et spéciaux,* sont votés par les conseils généraux. Les premiers sont affectés à des dépenses facultatives d'utilité départementale ; le maximum des centimes qu'un département puisse s'imposer à ce titre est déterminé chaque année par la loi de finances (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 2) ; il a été fixé par la loi du 31 juillet 1867, et pour l'année 1868, à vingt-cinq centimes sur les contributions foncière et personnelle-mobilière, plus un centime sur les quatre contributions directes (Voy. art. 10). Les seconds ont pour objet de couvrir des dépenses extraordinaires d'utilité départementale ; le maximum en est également fixé chaque année ; il est de douze centimes pour 1868 (*ibid.* art. 11). Les troisièmes sont applicables aux dépenses de l'instruction primaire, des chemins vicinaux et du cadastre. Pour l'instruction primaire, le maximum avait été réglé à deux centimes par la loi du 15 mars 1850 ; celle du 10 avril 1867 a créé un troisième centime départemental additionnel au principal des quatre contributions directes (Voy. art. 15). La dotation spéciale des chemins vicinaux a été également augmentée en 1867 ; l'art. 15 de la loi de finances du 31 juillet porte qu'en

cas d'insuffisance du produit des centimes ordinaires pour concourir par des subventions aux dépenses des chemins vicinaux de grande communication et, dans les cas extraordinaires, aux dépenses des autres chemins vicinaux, les conseils généraux sont autorisés à voter pour 1868, à titre d'imposition spéciale, sept centimes additionnels aux quatre contributions directes.

22. — C'est aujourd'hui encore, dans la loi du 10 mai 1838, que les conseils généraux trouvent le principe de leur droit de répartir les contributions directes entre les arrondissements et de prononcer sur les demandes en réduction du contingent; mais les détails, à ce sujet, viendront plus à propos au chapitre des *contributions directes*; abordons la nomenclature des objets sur lesquels, aux termes de l'art 1er de la loi du 18 juillet 1866, les conseils généraux statuent définitivement. Nous rapprocherons chacun des paragraphes de cette nomenclature d'une circulaire d'exécution adressée le 4 août 1866 aux préfets par le ministre de l'intérieur.

23. — § 1er. Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales mobilières et immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au n° 4. (1).

« Aux termes du décret du 25 mars 1852, il vous « appartenait, Monsieur le préfet, d'approuver, en « matière d'acquisitions, aliénations ou d'échanges,

(1) On trouvera au chapitre du *Domaine* quelques détails sur l'origine et la constitution de la propriété départementale.

« les délibérations du conseil général. Qu'il s'agisse « de propriétés mobilières ou immobilières, le droit « de statuer est aujourd'hui transporté à l'assemblée « départementale, dont la délibération revêt le carac- « tère d'une décision définitive.

« Mais le conseil, toujours compétent lorsqu'il « s'agit d'un contrat passé à l'amiable avec le vendeur, « cesse de l'être s'il y a lieu de recourir à l'expro- « priation pour cause d'utilité publique. Dans ce cas, « la loi du 3 mai 1841 et les ordonnances royales qui « la complètent conservent tout leur empire.

« Un décret délibéré en conseil d'État sera de même « nécessaire si la vente ou l'échange porte sur un « hôtel de préfecture ou de sous-préfecture, ou sur « un immeuble affecté, soit aux services judiciaires « du département, soit au casernement de la gen- « darmerie. La nature des choses commandait cette « restriction. Il s'agit ici, en effet, d'un intérêt gé- « néral auquel l'autorité supérieure ne peut rester « étrangère, et l'on comprend qu'elle se réserve alors « le droit de contrôle que lui a sagement conféré « l'art. 29 de la loi du 10 mai 1838. »

Dans la circulaire du 5 mai 1852 (Voy. *sup.* t. 1er, p. 300), le ministre de l'intérieur, indiquant aux préfets la limite de leur droit d'approbation, énonçait qu'il n'irait jamais jusqu'à autoriser des acquisitions qui nécessiteraient la création ultérieure de ressources départementales extraordinaires ; le conseil général rencontre évidemment la même barrière, en ce sens au moins qu'une délibération tendant à l'acquisition d'un immeuble ne peut avoir pour résultat d'engager les finances du département au delà de ce

qui est permis par l'art. 2 de la loi du 18 juillet 1866 (Voy. *infrà* nº 36.)

24. — § 2. Mode de gestion des propriétés départementales.

« L'art. 30 de cette même loi (du 10 mai 1838) sou-
« mettait à mon approbation les délibérations rela-
« tives au mode de gestion des propriétés départe-
« mentales. Il en résultait d'inévitables lenteurs.
« Pour accélérer la décision, le décret du 25 mars
« 1852 vous avait déclaré compétent (Voy. *sup.* t. 1er,
« p. 304). La décision est aujourd'hui transférée au
« conseil général. »

25. — § 3. Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer.

« La loi de 1838 n'avait pas compris les baux parmi
« les actes sur lesquels le conseil général devait déli-
« bérer. Il vous était loisible de l'en saisir ; mais vous
« n'y étiez pas tenu (circulaire du 5 mai 1852). Cette
« obligation vous est désormais imposée. Quels qu'en
« soient le prix et la durée, tous les baux de biens
« donnés ou pris en location devront être soumis au
« conseil, et seul il aura qualité pour en ratifier les
« conditions. La loi du 18 juillet n'établit pas même
« d'exception en ce qui concerne les baux des im-
« meubles occupés par la gendarmerie. Mais les né-
« cessités de ce service spécial exigent impérieuse-
« ment l'examen préalable du ministre de la guerre.
« Mon collègue m'a formellement réclamé la commu-
« nication de ces actes, et je vous recommande de
« les lui transmettre quelques mois avant l'ouver-

« ture de la session, afin que, s'il y a lieu, le dépar-
« tement de la guerre puisse formuler ses observa-
« tions en temps utile. Les dispositions des décrets
« des 1er mars 1854 et 18 février 1863 (sur le service
« de la gendarmerie) se trouveront ainsi conciliées,
« dans une juste mesure, avec celles de la nouvelle
« loi. »

Nous avons fait remarquer, en traitant de l'attribution autrefois conférée aux préfets, qu'il convenait de suivre, à titre de raison écrite, les règles tracées pour les baux des communes (Voy. t. 1er p. 305).

26. — § 4. Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture et les locaux affectés aux cours et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons.

« En vertu de ce paragraphe, les délibérations
« modifiant la destination d'un immeuble départe-
« mental seront désormais exécutoires de plein
« droit, à l'exception toutefois du cas où il s'agirait
« d'un hôtel de préfecture ou de sous-préfecture,
« d'une prison ou d'un local affecté à la cour d'assises,
« aux tribunaux ou à la gendarmerie. L'observation
« exprimée à l'occasion du § 1er (Voy. *sup.* n° 23)
« trouve ici son application naturelle. »

27. — § 5. Acceptation ou refus de dons et legs faits au département sans charge ni affectation immobilière, quand ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation.

« En armant le conseil général du droit d'accepter
« ou de refuser les dons et legs faits au département

« la loi du 18 juillet n'a pas abrogé les réserves stipulées dans le décret du 25 mars 1852. Si la libéralité implique des conditions onéreuses ou une affectation immobilière, ou si elle provoque des réclamations de la part de la famille ou des intéressés, un décret pourra seul statuer. Vous ne perdrez pas de vue cette restriction. »

Le conseil général, en d'autres termes, fait seul aujourd'hui précisément ce qu'il faisait, sous l'empire du décret du 25 mars 1852, avec le concours et l'approbation du préfet (Voy. t. 1er, p. 311, n° 347 et suiv.).

28. — § 6. Classement et direction des routes départementales, lorsque le tracé desdites routes ne se prolonge pas sur le territoire d'un autre département ; projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien des routes départementales; le tout, sauf l'exécution des lois et réglements sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux.

Nous ajournons au chapitre de la *voirie* les explications relatives aux routes départementales et nous ne reproduisons par conséquent, de la circulaire, que ce qui a trait aux plans et devis de travaux :

« Une disposition non moins importante confère au conseil général le droit de statuer définitivement sur les projets, plans et devis des travaux exécutés au compte du département. La construction des édifices départementaux a souvent donné lieu à de regrettables mécomptes, et, au moment de s'engager dans une coûteuse entreprise, le conseil

« reconnaîtra plus que jamais la nécessité de sou-
« mettre à une vérification sévère les projets pro-
« posés à son adoption. A défaut du conseil général
« des bâtiments civils, dont l'examen ne sera plus
« obligatoire, il conviendra de recourir aux lumières
« d'un comité local composé de praticiens exercés.
« L'architecte devra redoubler de soins dans la ré-
« daction des devis ; je ne saurais trop vous recom-
« mander de ne les soumettre au conseil général
« qu'après avoir épuisé tous les moyens de contrôle,
« et d'appliquer rigoureusement les prescriptions de
« ma circulaire du 9 septembre 1865, sur les hono-
« raires proportionnels des architectes.

« En ce qui touche le service des prisons départe-
« mentales, une réserve me paraît devoir être expri-
« mée. Entre ces travaux et ceux qui intéressent
« d'autres édifices, la loi n'a pas établi de distinction.
« Le conseil général a les mêmes pouvoirs à l'égard
« des uns et des autres ; mais s'il peut fixer lui-
« même la dépense, simplifier ou compléter les
« projets qui lui sont soumis, il est des règles essen-
« tielles dont les administrations locales ne sauraient
« s'affranchir. Notre législation pénitentiaire s'op-
« poserait à ce que deux prévenus ou deux con-
« damnés fussent traités différemment, uniquement
« parce qu'ils seraient placés dans deux prisons dif-
« férentes ; le principe de l'uniformité des peines
« doit recevoir partout la même application, et le
« ministre, à qui incombe cette responsabilité, ne
« saurait admettre que des catégories de détenus
« fussent séparées ici en vertu des dispositions du
« code d'instruction criminelle et maintenues là en

« état de réunion. De même, le système cellulaire « ne pourrait être pratiqué dans tel ou tel département alors que le gouvernement se serait prononcé « en faveur d'un autre régime. Vous continuerez « donc à me soumettre tous les projets qui engageraient des questions de système; ils ne devront être « portés devant le conseil général qu'avec mon assentiment préalable. Les mêmes observations s'appliquent, dans une certaine mesure, aux travaux des « asiles publics d'aliénés.

« Le conseil général ne perdra certainement pas « de vue que les règles auxquelles l'administration « est elle-même assujettie dominent également ses « délibérations, et que ses nouveaux pouvoirs doivent nécessairement s'exercer sous l'empire des « principes établis par la législation générale ou par « les réglements qui en découlent. Vous devez, au « besoin, Monsieur le préfet, le rappeler au conseil « général, qui ne saurait voir une restriction de ses « droits dans l'obligation d'en subordonner l'usage « aux dispositions légales qui régissent les divers « services publics sur lesquels il a à délibérer.

« J'ajoute que, pour les travaux de toute nature, « le principe de l'adjudication publique est maintenu. Vous continuerez d'observer, à cet égard, les « prescriptions de l'ordonnance du 4 décembre « 1836. »

Ces explications doivent être combinées avec celles que la circulaire du 5 mai 1852 avait données aux préfets sur le même objet. (Voy. t. 1er, p. 316, nº 353.)

29. — § 7. Classement et direction des chemins vicinaux de grande communication ; désignation des chemins vicinaux d'intérêt commun ; désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins ; le tout sur l'avis des conseils municipaux et d'arrondissement ;

Répartition des subventions accordées sur les fonds départementaux aux chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun.

§ 8. Offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge des départements.

§ 9. Déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, lorsque leur tracé ne se prolonge pas sur le territoire d'un ou de plusieurs départements.

§ 10. Désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et mode d'exécution des travaux à la charge du département autres que ceux des routes départementales

Nous avons déjà dans l'art. 4 du chapitre V de la deuxième partie de cet ouvrage, présenté le commentaire de ces dispositions en ce qui concerne les chemins vicinaux, et nous continuons à renvoyer au chapitre de la *voirie* pour ce qui a trait aux routes départementales.

30. — § 11. Emploi de fonds libres provenant d'emprunts ou de centimes extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le cours de l'exercice.

« Cette disposition, Monsieur le préfet, donne sa-
« tisfaction à un vœu souvent émis ; les lois d'impo-
« sitions extraordinaires ou d'emprunts attribuant

« aux ressources ainsi créées une destination pré-
« cise, les conseils généraux ne pouvaient, sans une
« nouvelle autorisation législative, modifier l'affec-
« tation des fonds restés sans emploi. Cette autori-
« sation ne sera plus exigée. »

31. — § 12. Assurance des bâtiments départementaux.

« La loi du 10 mai 1838 ne réclamait pas l'examen des assemblées départementales pour la passation des contrats d'assurances. A l'avenir, les conseils généraux décideront dans quels cas les bâtiments devront être assurés, et ils régleront eux-mêmes les conditions du traité. »

La circulaire du 4 août 1866 n'évite pas l'erreur dans laquelle était tombée celle du 5 mai 1852 et que nous avons eu l'occasion de relever (Voy. t. 1er, nº 352), en faisant remarquer que les contrats d'assurances, comme tous les actes de gestion des propriétés départementales, rentraient dans les attributions des conseils généraux ; le droit de *délibérer* est remplacé par celui de *statuer*, en sorte que l'assemblée départementale voit seulement augmenter la mesure du pouvoir qu'elle possédait déjà.

32. — § 13. Actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels le préfet pourra agir, conformément à l'art. 36 de la loi du 10 mai 1838.

« Ce paragraphe dispense de toute approbation les « délibérations prises par les conseils généraux sur « les actions à intenter ou à soutenir, au nom du « département, en matière administrative ou judi-

« ciaire. Elles constitueront donc des décisions dé-
« finitives. Toutefois, dans ces cas d'urgence, vous
« pourrez personnellement intenter une action ou
« y défendre, sauf à rendre compte au conseil gé-
« néral de votre détermination. Mais, comme l'a
« rappelé la circulaire du 30 juillet 1856, le droit du
« conseil reste entier, de sorte que si au moment de
« la session, le procès n'était pas encore terminé,
« une délibération suffirait pour qu'il n'y eût plus
« lieu à suivre.

« L'art. 36 de la loi du 10 mai 1838 continuera éga-
« lement à être appliqué en cas de litige entre le
« département et l'État. L'État serait alors repré-
« senté par vous et le département par le conseiller
« de préfecture le plus ancien en fonctions.»

L'autorisation d'ester en justice a fait, au chapitre *des préfets* (t. 1er, p. 306 et suiv.), l'objet d'explications qui sont à combiner et à concilier avec celles qui précèdent. Nous ajoutons seulement que, dès avant 1866, le conseil d'État, renonçant à une jurisprudence qui avait longtemps permis aux ministres d'agir au nom des départements, avait jugé que ceux-ci ont seuls le droit d'exercer par eux-mêmes toutes les actions qui engagent leurs finances et leur responsabilité (Voy. décr. 16 déc. 1863, Vachon).

33. — § 14. Transactions concernant les droits des départements.

« Le droit de transiger est accordé au conseil gé-
« néral, et l'art. 38 de la loi du 10 mai 1838 se trouve
« ainsi abrogé. Pour suppléer autant que possible à

« l'examen du conseil d'État et assurer aux intérêts « du département une garantie sérieuse, il conviendra de se pourvoir de l'avis de trois jurisconsultes, « comme le veut l'arrêté du 21 frimaire an XII, pour « les transactions qui intéressent les communes. »

On voit qu'il n'est fait aucune allusion à l'avis du conseil de préfecture, ce qui confirme les observations que nous avons présentées à cet égard au chapitre *des préfets* (t. 1er, n° 346) et auxquelles nous prions qu'on veuille bien se reporter.

34. — § 15. Recettes et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département ; approbation des traités passés avec des établissements privés ou publics pour le traitement des aliénés du département.

« Aux termes de la loi du 30 juin 1838 (art. 26) et « du décret du 25 mars 1852 (art. 1er, tableau A), la « dépense des aliénés indigents était réglée par le « préfet, le conseil général avait seulement à exprimer un avis (Circ. 5 août 1839). En vertu de la loi « nouvelle, cette attribution appartient désormais « au conseil général. Il devient également compétent pour régler dans les asiles *départementaux*, les « frais de transport et ceux du séjour provisoire des « aliénés, le tarif des diverses classes de pensions et « la part proportionnelle laissée à la charge des « communes et des familles. Par une conséquence « nécessaire, le réglement des budgets et l'approbation des comptes de ces asiles lui appartiendront « aussi.

« Ces dispositions, le texte même de la loi l'indique, ne sont pas applicables aux asiles publics

« dont le département n'a pas la propriété. A l'égard
« de ces derniers, les règles actuelles demeurent en
« vigueur, et il n'y est pas innové.

« Le décret du 25 mars 1852 vous avait attribué,
« Monsieur le préfet, l'approbation des traités passés
« entre votre département et les établissements
« publics et privés. La loi du 18 juillet transfère ce
« droit au conseil général. Ainsi que le recomman-
« dait la circulaire du 5 mai 1852, il sera prudent
« de limiter à une année la durée des traités ou d'y
« introduire une clause de résiliation. Ces réserves
« sont essentielles lorsqu'il s'agit d'asiles privés fai-
« sant fonctions d'établissements publics ; l'expé-
« rience en a démontré la sagesse.

« Telles sont, Monsieur le préfet, les attributions
« nouvelles que la loi du 18 juillet délègue aux
« conseils généraux en ce qui touche les aliénés.
« Attributions exclusivement financières, elles n'al-
« tèrent en rien celles que la loi du 30 juin 1838
« confère à l'autorité publique. Comme l'a expliqué
« le rapporteur de la commission législative, le vote
« du conseil général est ici limité aux questions de
« recettes et de dépenses ; le surplus demeure ex-
« pressément réservé à l'administration. Il n'en
« pourrait être autrement ; car, à côté et au-dessus
« de ces questions budgétaires, le service des aliénés
« soulève des questions de police, d'ordre public et
« de liberté individuelle, qui appellent au premier
« chef l'action du ministre responsable et celle des
« agents placés sous son autorité. Vous continuerez
« donc soit à me soumettre, soit à régler vous-même,
« suivant les cas, tout ce qui, en dehors des points

« spéciaux que je viens de rappeler, intéresserait « cette partie du service public. »

La circulaire introduit ici une distinction fondée entre les questions budgétaires, attribuées au conseil général et les questions de police, d'ordre public et de liberté individuelle qui sont réservées au ministre ou au préfet; mais ce n'est pas, suivant nous, donner à cette distinction sa forme exacte, que de dire qu'à part le vote des recettes et des dépenses, tout regarde l'administration ; on retrouve ici quelque trace de la prétention, combattue avec succès devant le conseil d'État, de ne soumettre au conseil général que des chiffres de recettes et de dépenses (Voy. *sup.* n° 7), au lieu de lui fournir les documents nécessaires pour apprécier le mérite et l'utilité des unes et des autres, ce qui le conduit à exercer sur l'administration intérieure des asiles d'aliénés, une influence analogue à celle qui est, pour le corps législatif, la conséquence légitime du droit de voter le budget de l'État. Nous reviendrons, au surplus, sur les asiles d'aliénés, lorsque nous nous occuperons des *hospices et établissements de bienfaisance.*

35. — § 16. Service des enfants assistés.

« Si, par rapport aux aliénés, la loi du 18 juillet a « fait et dû faire des réserves, il n'en a pas été de « même en ce qui concerne les enfants assistés. « L'esprit de haute charité dont sont animés les con- « seils généraux, la connaissance parfaite qu'ils ont « des nécessités et des préférences locales, la part « considérable qui leur revient dans les améliorations

« obtenues depuis trente années, étaient les meil-
« leures garanties que pût rechercher le législateur.
« En cette matière, d'ailleurs, tout ou presque tout
« déjà a été réalisé et prévu.... Quant à présent, le
« service intérieur des enfants assistés reste soumis
« aux prescriptions du décret du 19 janvier 1811 ;
« vous continuerez à régler sous mon autorité, tout
« ce qui s'y rattache. »

On comprendra mieux la réserve qu'exprime ici la circulaire, lorsqu'on aura trouvé dans le § 2 de la section 1re du chapitre des *hospices*, les règles relatives au régime des enfants assistés et à leur admission dans certains hospices désignés pour les recevoir ; le caractère de ces établissements, régis par des commissions administratives, fait obstacle à ce que leurs dépenses *intérieures* soient pour le département une charge obligatoire ; l'assistance correspondant aux dépenses *extérieures* constitue seule le service départemental dont les besoins et les ressources sont remis à l'appréciation souveraine du conseil général par la loi du 18 juillet 1866.

36. — Les pouvoirs du conseil général sont tantôt souverains, tantôt subordonnés en ce qui concerne les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département. « Les conseils généraux peuvent *voter* dans la limite d'un maximum qui sera annuellement fixé par la loi de finances, des centimes extraordinaires affectés à des dépenses extraordinaires d'utilité départementale. Ils peuvent également voter les emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder douze années, sur les centimes

extraordinaires ou sur les ressources ordinaires.» En dehors des cas ainsi prévus par l'art. 2 de la loi du 18 juillet 1866, on retombe sous l'empire de l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838 qui appelle seulement le conseil général à délibérer. Sa décision prend la forme d'une demande à fin d'autorisation d'emprunter ou de s'imposer extraordinairement. Le Corps législatif est ensuite appelé à prononcer sur cette demande et son contrôle doit avoir pour effet, d'une part, de prémunir les conseils généraux contre l'entraînement qui les porterait à engager l'avenir pour alléger les charges du présent ; de l'autre, d'empêcher que ces pouvoirs locaux ne tarissent, en y puisant trop largement, la source où le pouvoir central doit toujours pouvoir trouver de quoi subvenir aux besoins généraux. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 33 et 34.)

Quand l'autorisation du Corps législatif est intervenue, le conseil général rend une nouvelle décision et vote, cette fois d'une manière définitive, l'emprunt ou la contribution projetée.

37. — L'art. 4 de la loi du 18 juillet 1866 appelle le conseil général à fixer, chaque année, le maximum du nombre de centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Si le conseil général se sépare sans l'avoir fixé, le maximum arrêté pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session suivante : il ne peut dépasser vingt centimes. On a présenté cette innovation comme inspirée uniquement par l'esprit de décentralisation des affaires locales ; il convient, a-t-on dit, que chaque conseil général dé-

termine le nombre des centimes extraordinaires, par appréciation des charges des contribuables et de la richesse publique de chaque département ; nous ne le contestons point ; mais nous redoutons l'indication d'un maximum qui, en pareille matière, devient promptement le chiffre normal et, en présence de l'entraînement qui porte les communes à exagérer leurs dépenses, nous ne savons s'il convenait d'ériger en quelque sorte en principe les impositions extraordinaires, en leur attribuant le caractère d'un fait constant et régulier. Pour éclairer le conseil général, l'art. 5 de la loi de 1866 veut que chaque année, le préfet lui présente le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votés depuis la session précédente, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée. Le préfet doit également lui soumettre le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

38. — Nous avons passé en revue tous les objets sur lesquels les conseils généraux sont appelés à émettre un vote, à titre de décision ; le moment est donc venu de parler des moyens de contrôle réservés au gouvernement et des voies de recours ouvertes aux particuliers.

« Les délibérations par lesquelles les conseils « généraux statuent définitivement sont exécutoires, « dit l'art. 3 de la loi du 18 juillet 1866, si, dans un « délai de deux mois, à partir de la clôture de la « session, elles n'ont pas été annulées pour excès de

« pouvoir ou pour violation d'une disposition de la
« loi ou d'un réglement d'administration publique.
« — Cette annulation ne peut être prononcée que
« par un décret rendu dans la forme des réglements
« d'administration publique. »

Indépendamment de ce droit d'annulation, le gouvernement peut suspendre l'exécution des délibérations prises par les conseils généraux sur les matières énoncées aux §§ 6, 7, 15 et 16 de l'art. 1er de la loi du 18 juillet 1866 et ces délibérations ne deviennent exécutoires que si, dans les deux mois, à partir de la clôture de la session, un décret impérial prononçant la suspension n'est pas intervenu. Ainsi, dans ces cas particuliers, l'administration est investie du double droit de suspension et d'annulation.

39. — Le décret impérial prononçant l'annulation ou la suspension pourrait être, de la part du conseil général, l'objet d'un recours pour excès de pouvoirs; le principe d'un tel recours est, en effet, l'existence pour celui qui l'exerce, d'un droit privatif et personnel; or, le mandat qui résulte de l'élection constitue, au profit de tous et de chacun des membres du conseil général, un droit de cette nature. « Le conseiller gé-
« néral, le conseiller municipal pris individuellement,
« aussi bien que le conseil général et le conseil mu-
« nicipal, agissant comme corps constitué, et même,
« suivant nous, chaque électeur de la circonscription,
« nous allons jusque-là, pourraient se prévaloir de
« la loi de 1790 pour faire respecter par l'adminis-
« tration, après l'élection validée, le mandat, le titre
« reçu par les uns et conféré par les autres. Pour
« l'électeur, le droit de voter et celui d'être repré-

« senté régulièrement dans la gestion des affaires et « des finances locales; pour l'élu, le droit de pourvoir « à cette gestion, de remplir l'honorable mandat « qu'il a reçu, prennent incontestablement un carac- « tère privatif. » M. Charles Robert qui s'exprimait ainsi, comme commissaire du gouvernement, en donnant ses conclusions sur le recours de l'Académie des Beaux-Arts (décr. 21 juillet 1864), rappelait que déjà le conseil d'État s'était prononcé dans le sens de son opinion, en réformant, sur le pourvoi de plusieurs membres d'un conseil municipal, un arrêté préfectoral qui avait remplacé ce conseil par une commission irrégulièrement composée (décr. 10 mars 1854, Darnaud); la question a été plus directement abordée et nettement résolue dans le même sens par un décret du 8 mars 1866 (conseil général de la Martinique).

40. — Nous avons dit en traitant du recours au conseil d'État pour incompétence ou excès de pouvoir, dans quel cas on peut attaquer une délibération du conseil général par la voie contentieuse. (Voy. tome II, nº 265, p. 282 et 283.) Ce même sujet s'est représenté lorsque nous avons traité des conseils généraux des colonies (Voy. ibid. nº 490, p. 481), et enfin nous avons eu occasion d'appliquer aux délibérations prises en matière de chemins vicinaux les principes que nous avions posés (Voy. t. III, nº 442, p. 469). Nous sommes donc dispensé d'insister et nous arrivons à la deuxième catégorie des attributions du conseil général, c'est-à-dire aux matières sur lesquelles il délibère, à charge d'approbation par l'autorité supérieure.

41. — En combinant l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838 avec l'art. 1er de la loi du 18 juillet 1866, pour distin-

guer les attributions qui restent soumises à la règle ancienne, de celles qui ont passé dans la première catégorie, M. Serrigny établit que le conseil général doit délibérer, à charge d'approbation, sur les objets suivants (1) :

1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, quand ces propriétés sont affectées aux hôtels de préfecture, de sous-préfecture, aux cours et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ;

2° Changement de destination des propriétés et édifices départementaux affectés à ces différents genres de service ;

3° Acceptation ou refus des dons ou legs avec affectation ou charge immobilière, ou qui donnent lieu à réclamation ;

4° Classement et direction des routes départementales qui se prolongent sur un autre département ;

5° Projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux, aux prisons départementales et aux asiles publics d'aliénés, *quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur*. Cette restriction aux droits du conseil général s'induit de l'esprit de la loi et des explications de la circulaire du 4 août 1866 ;

6° Déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux et d'intérêt commun, lorsque leur tracé se prolonge sur le territoire d'un ou de plusieurs départements ;

7° Concession à des associations, à des compagnies

(1) Voy. *Revue critique*, 1867. p. 240.

ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental ;

8° Part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux à exécuter par l'État et qui intéressent le département ;

9° Part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;

10° Etablissement et organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération, en faveur des employés des préfectures ou sous-préfectures ;

11° Budgets et comptes du département ;

12° Tous autres objets sur lesquels le conseil général est appelé à *délibérer* dans le sens restreint de ce mot, par les lois et réglements.

42. — La plupart des objets compris dans cette nomenclature sont de ceux que l'art. 1er, tableau A, du décret du 25 mars 1852 soustrait à l'autorité du préfet (Voy. t. 1er p. 298). L'approbation devra donc, suivant les circonstances, émaner du souverain ou des ministres. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 5 et *suprà,* t. 1er n° 332, p. 293.) Nous ne reviendrons pas à cet égard, sur ce qui a été dit au chapitre *des préfets*; mais nous saisirons cette occasion d'entrer dans quelques détails sur le budget des recettes et des dépenses départementales dont les règles constitutives ont été modifiées par la loi du 18 juillet 1866.

43. — Après avoir énuméré dans les art. 9 et 10, les ressources et les charges des départements, la loi du 10 mai 1838 divisait, par son article 11, le budget départemental en cinq sections suivant la nature des dépenses : ordinaires, facultatives, extraordi-

naires, dépenses des chemins vicinaux et dépenses de l'instruction primaire; la spécialité était le principe et la règle de ce budget, avec cette seule exception qu'aux termes de l'art. 16, les centimes facultatifs pouvaient être appliqués à l'acquittement des dépenses ordinaires, ce qui arrivait toujours dans la pratique; l'art. 6 de la loi du 18 juillet 1866 supprime les sections et modelant le budget du département sur celui de l'État, le divise seulement en budget ordinaire et budget extraordinaire.

44. — Les dépenses ordinaires, facultatives, celles des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, autrefois comprises dans les première, deuxième, quatrième et cinquième sections, forment le budget ordinaire (Voy. art. 6.) La seule distinction entre ces diverses dépenses qui présente un intérêt juridique, s'établit entre celles qui ont un caractère obligatoire et celles qui sont abandonnées à l'appréciation discrétionnaire du conseil général. Sous le régime de la loi du 10 mai 1838, les dépenses obligatoires étaient nombreuses; elles sont aujourd'hui réduites à trois objets:

1° Loyer et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture;

2° Casernement ordinaire des brigades de gendarmerie;

3° Loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux et menues dépenses des justices de paix.

Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement de ces dépenses, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et éta-

blie par un décret impérial, dans les limites annuellement fixées par la loi de finances, ou par une loi, si la contribution doit excéder ce maximum. Le décret est rendu dans la forme des réglements d'administration publique ; il doit être inséré au *Bulletin des lois* (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 10).

L'entretien du mobilier départemental, les travaux neufs ou d'entretien des routes départementales, des chemins vicinaux et des chemins de fer d'intérêt local, les frais du service des enfants assistés, des aliénés, de l'instruction publique, du cadastre, et les intérêts des dettes départementales constituent les principales dépenses ordinaires non obligatoires ; le caractère impérieux des besoins auxquels elles répondent dispense le législateur de procéder par voie d'injonction.

45. — Les recettes du budget ordinaire sont énumérées par l'art. 6 de la loi du 18 juillet 1866 ; elles se composent : 1° du produit des centimes additionnels portant sur les contributions foncière et personnelle-mobilière, votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, centimes qui comprennent aujourd'hui les sept centimes qui composaient le fonds commun (Voy. *sup.* n° 20) ; 2° du revenu et du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental ; 3° du revenu et du produit des autres propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières ; 4° du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ; 5° du produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit du département par les

lois ; 6° du produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 6 et L. 10 mai 1838, art. 10, nos 5, 6, 7 et 8).

46. — L'affectation des centimes spéciaux des chemins vicinaux et de l'instruction primaire est maintenue; la dépense est donc, sous ce rapport, obligatoire ; mais ce qui la distingue des dépenses obligatoires proprement dites, c'est la faculté conférée aux conseils généraux, lorsque ces deux services sont suffisamment dotés, d'appliquer le surplus des ressources spéciales aux autres dépenses du budget ordinaire (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 8). Les départements qui seraient en situation d'user de cette faculté et n'en feraient pas usage sont exclus de la répartition du nouveau fonds commun créé par la loi de 1866 (Voy. ibid. et *sup.* n° 20).

Divers autres produits éventuels du budget ordinaire conservent également leur spécialité. Ainsi, les contingents votés par les communes pour les travaux des chemins vicinaux, les souscriptions particulières, les prestations converties en argent ne sont applicables qu'aux besoins du service vicinal, et le montant de la dépense à inscrire au budget doit être égal à la recette prévue. Il en est de même pour les subventions allouées par l'État ou par un conseil municipal, en vue d'une entreprise déterminée : le produit annuel d'une rente faite au département pour l'entretien d'une fondation, les amendes affectées au service des enfants assistés, les contingents des communes pour le même service, doivent également conserver leur destination spéciale (Voy. circ. minis.

int. 29 juillet 1867). Les fonds libres provenant des exercices précédents se cumulent, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 9).

47. — Il n'est pas de la nature des dépenses *extraordinaires* d'être prévues par la loi générale. Quant aux recettes du budget extraordinaire, elles se composent : 1° du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général dans les limites déterminées par la loi de finances ou autorisés par des lois spéciales ; 2° du produit des biens aliénés ; 3° des dons et legs ; 4° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ; 5° du produit des emprunts ; 6° de toutes autres recettes accidentelles (Voy. *ibid.* art. 6).

48. — Une ressource nouvelle et qui est commune aux budgets ordinaire et extraordinaire résulte de la disposition de l'art. 6 de la loi de 1866 qui assujettit à l'avenir les bois et les forêts de l'État à acquitter les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des départements, dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable, et ce sans préjudice des dispositions de l'art. 13 de la loi du 21 mai 1836, et l'art. 3 de la loi du 12 juillet 1865 relatives aux chemins vicinaux et aux chemins de fer d'intérêt local qui déjà appellent l'État à contribuer pour ses propriétés productives de revenus. Le principe de la contribution par les propriétés de l'État à toutes les charges départementales est ainsi consacré ; l'application n'en a pas été poursuivie rigoureusement, puisque la moitié de la valeur imposable est seule taxée ; mais ce compromis qui maintient une

confusion entre les ressources du département et celles de l'État ne paraît pas devoir être de longue durée.

L'origine d'une autre ressource nouvelle se trouve également dans le dernier alinéa de l'art. 6, ainsi conçu : « Tout centime additionnel soit ordinaire, soit extraordinaire, qui serait ultérieurement établi, en sus de ceux actuellement autorisés, portera sur toutes les contributions directes. » Au moment où cette disposition était présentée au Corps législatif et votée, par lui, l'administration avait déjà préparé le budget de 1868 qui crée un nouveau centime additionnel. (Voy. *sup.*, n° 21.)

49. — Toutes les dispositions que nous venons de parcourir, celles de la loi du 10 mai 1832 et celles du décret du 25 mars 1852 sont applicables à l'administration du département de la Seine, sous cette réserve, toutefois, que le département de la Seine ne pourra établir aucune imposition extraordinaire, ni contracter aucun emprunt sans y être autorisé par une loi (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 13 et 14). Nous avons eu l'occasion de faire remarquer dans le premier volume de cet ouvrage (n° 475) qu'il s'élevait des doutes sur la constitutionnalité d'un décret du 9 janvier 1861 qui avait appliqué la décentralisation au département de la Seine, en ce qui concernait l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris; la loi a parlé pour ce qui regarde l'administration départementale ; il n'y a donc plus de question à ce sujet ; mais le doute subsiste pour le surplus et devient même plus sérieux quand on

considère que le rapporteur de la loi de 1866 n'a fait aucun état du décret du 9 janvier 1861 et s'est borné à rechercher s'il convenait d'assimiler le département de la Seine aux autres départements de l'Empire, en abrogeant l'art. 7 du décret du 25 mars 1852.

50. — Le budget du département, délibéré ou voté par le conseil général, suivant les distinctions que nous avons présentées, est approuvé et réglé définitivement par un décret impérial. (Voy. L. du 10 mai 1838, art. 11 ; décr. 25 mars 1852, art. 1er ; L. 18 juillet 1866, art. 11.)

Il appartient à l'Empereur d'inscrire d'office dans le budget ordinaire, les dépenses obligatoires ; mais aucune autre dépense ne peut faire l'objet d'une semblable inscription, et les allocations votées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées (Voy. *ibid*). L'infraction à cette prohibition ouvrirait, suivant nous, au conseil général le recours par la voie contentieuse (Voy. *sup.* n° 39) ; mais, d'ailleurs, l'acte par lequel l'Empereur procède au réglement définitif du budget est en soi un acte purement administratif que des tiers ne sauraient être admis à critiquer au contentieux, par exemple, en soutenant que telle ou telle dépense aurait dû être inscrite d'office, comme obligatoire (Voy. ord. 5 septembre 1840, Decheppe).

§ 2. — *Des attributions du conseil général comme assemblee consultative et comme surveillant des intérêts départementaux.*

51. — L'administration peut toujours et doit, dans certains cas, consulter les conseils généraux.

52. — Cas où elle est obligée de les consulter.

51. — L'administration peut toujours recourir aux lumières des conseils généraux. Dans la pratique, elle demande leur avis sur toutes les grandes questions agricoles, industrielles, commerciales qui le préoccupent ; mais, en outre, c'est pour elle, dans beaucoup de cas, une obligation légale de les consulter, et, sinon de suivre, au moins de connaître et d'apprécier leur opinion. La loi du 10 mai 1838 spécifie seulement trois de ces cas.

52. — Le conseil général, dit l'art. 6, donne son avis, « 1° sur les changements proposés à la circon-« scription du territoire du département, des arron-« dissements, des cantons et des communes, et à la « désignation des chefs-lieux ; 2° sur les difficultés « élevées relativement à la répartition de la dépense « des travaux qui intéressent plusieurs communes ; « 3° sur l'établissement, la suppression ou le chan-« gement de foires et marchés. »

Les détails que nous avons donnés aux chapitres *Des préfets* et *Des communes* (Voy. *sup.* t. 1er, n° 245 et t. 3 n° 461 et suiv.) nous dispensent d'insister sur le premier et le troisième paragraphe. Il convient de faire observer sur le second, que ce n'est qu'en cas de désaccord entre les conseils municipaux des communes intéressées que le préfet est tenu, avant de

prononcer, de prendre l'avis du conseil général ; hors le cas de désaccord, il n'a, pour procéder à la fixation du contingent respectif des diverses communes, qu'à approuver les délibérations prises par leurs conseils municipaux sur la part de dépense que chacune d'elles doit supporter (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 72 et 73).

53. — Le conseil général vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département. (Voy. art. 8, L. du 10 mai 1838.) La partie la plus importante de ce mobilier garnit les hôtels des préfectures et sous-préfectures. Les dépenses relatives à ce mobilier étaient autrefois obligatoires ; elles ont perdu ce caractère, et ne peuvent plus motiver d'inscription d'office, en sorte que le conseil général a tout pouvoir pour fixer la valeur réglementaire de ce mobilier spécial ; on a vu au contraire (*sup.*, n° 44), que les dépenses qui ont pour objet le mobilier des cours d'assises et des tribunaux continuent d'être obligatoires. Une ordonnance du 7 août 1841 renferme des dispositions relatives à l'inventaire et aux récolements annuels qui ont pour but la conservation du mobilier départemental dans son ensemble ; le ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 29 juillet 1867, recommande aux préfets de s'y conformer et de rendre soigneusement compte au conseil général des modifications qu'aura pu subir la situation du mobilier du département.

54. — C'est en vertu du même pouvoir de surveillance que le conseil général a le droit d'adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président,

les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département (Voy. L. du 10 mai 1838, art. 7). Les termes mêmes de cette disposition excluraient tout ce qui est du domaine de la politique générale, si déjà la loi du 22 juin 1833 n'interdisait aux conseils généraux des discussions de cette nature.

55. — Enfin le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, 1° des recettes et dépenses, conformément aux budgets du département ; 2° du fonds de non-valeurs ; 3° du produit des centimes additionnels spécialement affectés par les lois générales à diverses branches du service public. (Voy. L. du 10 mai 1838, art. 24.)

Cet examen des comptes du préfet amène nécessairement les mandataires du département à contrôler et à surveiller l'administration locale. Il ne s'agit pas, en effet, d'un compte de caisse à apurer sur pièces justificatives; il s'agit surtout d'un compte moral, de vérifier si les crédits ont été appliqués aux dépenses pour lesquelles ils ont été ouverts, si les ordonnances de paiement n'ont pas excédé les limites de l'exercice ou celles du crédit alloué ; si le fonds de non-valeurs a été, conformément à sa destination, réparti entre les contribuables et les communes qui ont éprouvé des pertes de revenus par suite de circonstances extraordinaires.

Les observations du conseil général sont adressées directement, par son président, au ministre de l'in-

térieur; et les comptes, que le conseil général ne peut arrêter que provisoirement, sont réglés, d'une manière définitive, par des décrets impériaux.

SECTION II.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

56. — Rôle assigné au conseil d'arrondissement. — Division.

56. — L'arrondissement n'a pas d'existence propre comme agglomération de citoyens; il ne représente qu'une division purement administrative. (Voy. t. I, p. 443, nº 522.) Il ne tient du décret du 9 avril 1811 aucune propriété; les bâtiments destinés aux services publics, les routes situées sur son territoire appartiennent au département. Ne possédant rien et n'ayant par conséquent pas de budget, l'influence de son conseil devait être et est, en effet, très-restreinte. Répartir l'impôt entre les communes, délibérer et émettre des vœux sur certaines questions d'intérêt local, tel est le cercle dans lequel s'exercent ses pouvoirs. Par la répartition de l'impôt, il aide et facilite la marche de l'administration; il se constitue l'intermédiaire éclairé des contribuables pour présenter et faire valoir les réclamations dont le conseil général, placé trop loin, n'apprécierait pas par lui-même l'opportunité et la justesse; enfin, il se rend l'organe des besoins et des vœux des populations au milieu desquelles il siége. Les conseils d'arrondissement rendent à ces divers titres, des services dont l'utilité, pour avoir été contestée, n'en est pas moins certaine (Voy. *suprà*, nº 1).

Nous traiterons dans un premier article des règles qui président aux réunions des conseils d'arrondissement, et nous dirons dans un deuxième article quelles sont leurs attributions.

Art. 1. — Réunion des conseils d'arrondissement.

57. — Le conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons; toutefois, si le nombre des cantons est inférieur à neuf, un décret impérial répartit entre les cantons les plus peuplés les conseillers d'arrondissement à élire pour le porter à ce chiffre. (Voy. art. 20 et 21, L. 22 juin 1833.) Nous verrons au chapitre *Des élections départementales* tout ce qui concerne leur élection.

58. — Un décret impérial fixe l'époque et la durée de la session des conseils d'arrondissement. Ils se réunissent sur la convocation du préfet; et au jour indiqué pour la réunion, le sous-préfet donne lecture du décret de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare au nom de l'empereur, que la session est ouverte. (Voy. L. 22 juin 1833, art. 27.)

59. — Sous l'empire de la loi de 1833, les prési-

dents, vice-présidents et secrétaires étaient nommés au scrutin secret, et à la majorité absolue des voix, par les membres du conseil. L'art. 5 de la loi du 7 juillet 1852 est venu modifier cet état de choses ; c'est aujourd'hui au préfet qu'il appartient de nommer à ces fonctions.

60. — La session des conseils d'arrondissement se divise en deux parties : la première précède, et la seconde suit la session du conseil général. La durée de la première réunion est ordinairement fixée à dix jours, et celle de la seconde à cinq jours. Les attributions des conseils d'arrondissement et la pensée qui avait présidé à leur création rendaient cette double réunion indispensable. Si, d'une part, le conseil d'arrondissement doit répartir entre les communes le contingent de l'arrondissement dans les contributions directes, ce qui ne peut se faire qu'après la session du conseil général ; il a, d'autre part, pour mission d'examiner et apprécier, avant qu'elles ne soient portées devant ce conseil, les réclamations en réduction formées par les communes. C'est donc la nature des choses qui commande de le réunir à deux fois.

Les conseils d'arrondissement peuvent, d'ailleurs, en dehors de leur session annuelle, être convoqués en session extraordinaire pour un objet spécial et déterminé. Mais, dans tous les cas, les formalités à remplir pour leur réunion restent les mêmes.

61. — Les raisons qui ont fait admettre les préfets aux délibérations des conseils généraux, ont fait accorder le même droit au sous-préfet auprès des conseils d'arrondissement ; les droits et les devoirs du sous-préfet s'exercent dans une sphère plus res-

treinte, mais sa mission est identique à celle des préfets près des conseils généraux. Il représente le gouvernement ; il doit veiller à ce que le conseil ne sorte pas de la limite de ses attributions, lui fournir des renseignements et éclairer sa discussion par la production des documents dont il dispose. C'est à cet effet que l'art. 27 de la loi de 1833 lui accorde le droit d'assister aux délibérations du conseil d'arrondissement ; et comme le sous-préfet n'a pas de comptes à faire apurer par le conseil, rien ne s'oppose à ce qu'il assiste à toutes les délibérations.

62. — Nous avons vu (*suprà*, nº 8,) que, dans certaines conditions, les procès-verbaux des conseils généraux pouvaient être livrés à la publicité ; il n'en est pas de même des procès-verbaux des conseils d'arrondissement ; le silence que la loi garde à cet égard, indique que le compte rendu des séances ne saurait, dans aucun cas, être porté à la connaissance du public.

63. — Les art. 26 et 28 de la loi du 22 juin 1833 et 6 de la loi du 7 juillet 1852, déclarent que les règles concernant les démissions des conseillers généraux, la dissolution des conseils, les vacances des places de conseillers, les délibérations, les excès de pouvoirs, les interdictions de correspondance entre les conseillers, les publications de proclamations ou adresses, etc., sont applicables aux conseils d'arrondissement. Nous ne pouvons donc que renvoyer aux explications données sur ces différents points dans la section consacrée aux conseils généraux.

Art 2. — Attributions des conseils d'arrondissement.

64. — Les conseils d'arrondissement ont en premier lieu, à répartir le contingent mis à la charge de l'arrondissement dans les contributions directes, entre toutes les communes de la circonscription. Cet objet est de beaucoup le plus important de tous ceux compris dans leurs attributions, et c'est même le seul à l'égard duquel ils aient à procéder par voie de délibération proprement dite. Intermédiaires nécessaires du gouvernement pour arriver au recouvrement de l'impôt, et tenant leur droit directement de la loi, leur autorité devait être plus étendue en cette matière qu'en toute autre. Cependant dans l'exercice même de ce pouvoir, ils sont subordonnés au conseil général ; c'est le conseil général qui statue sur les demandes en réduction de contingent formées soit par les conseils d'arrondissement, soit par les conseils municipaux (Voy. *infrà*, le chapitre *Des contributions*).

Le préfet donne communication au conseil d'arrondissement, lors de sa seconde réunion, du contingent fixé pour l'arrondissement par le conseil général. Le conseil d'arrondissement procède à la répartition

entre les communes, et le sous-préfet notifie au maire de chaque commune le chiffre du contingent qui lui est assigné.

65. — Il ne fallait pas que le mauvais vouloir d'un conseil d'arrondissement pût entraver le recouvrement de l'impôt. Aux termes de l'art. 47 de la loi du 10 mai 1838, si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contributions à payer par chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition de l'année précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois, c'est-à-dire soit conformément aux lois nouvelles qui peuvent avoir été rendues depuis la répartition précédente, soit par application des lois anciennes, eu égard au dégrèvement ou à l'augmentation qui doit résulter pour l'arrondissement du nombre des propriétés nouvellement bâties ou supprimées.

66. — L'art. 43 de la loi du 10 mai 1838 prescrit au préfet de communiquer au conseil d'arrondissement le compte de l'emploi des fonds de non-valeurs en ce qui concerne l'arrondissement.

L'objet de cette communication est de porter à la connaissance de ce conseil la part qu'a pu avoir l'arrondissement dans la distribution des remises et modérations, et de le mettre à même de formuler les observations que pourra lui suggérer l'examen du compte à ce point de vue.

67. — En dehors de la répartition de l'impôt, le conseil d'arrondissement n'a plus d'autorité à exer-

cer ; le concours qu'il est appelé à donner à l'administration ne se produit que sous forme d'avis.

« Le conseil d'arrondissement, porte l'art. 41 de « la loi de 1838, donne son avis : 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire « de l'arrondissement, des cantons et des communes, « et à la désignation de leurs chefs-lieux ;

« 2° Sur le classement et la direction des chemins « vicinaux de grande communication ;

« 3° Sur l'établissement et la suppression ou le « changement des foires et des marchés ;

« 4° Sur les réclamations élevées au sujet de la « part contributive des communes respectives dans « les travaux intéressant à la fois plusieurs com- « munes, ou les communes et le département ;

« 5° Et généralement sur tous les objets sur les- « quels il est appelé à donner son avis en vertu des « lois ou réglements, ou sur lesquels il serait con- « sulté par l'administration. »

L'énumération n'est pas limitative. La loi a seulement indiqué les plus ordinaires d'entre les affaires pour lesquelles l'avis du conseil d'arrondissement est exigé. Cet avis n'est point obligatoire, en ce sens qu'on n'est pas tenu de le suivre, mais pour les affaires sur lesquelles la loi prescrit de consulter le conseil d'arrondissement, il doit être considéré comme un élément essentiel de l'instruction. Le conseil général, par exemple, ne pourrait, sans commettre un excès de pouvoir, procéder au classement des chemins vicinaux de grande communication, si le préfet avait négligé de prendre et de faire passer sous les yeux du conseil l'avis préalable du conseil

d'arrondissement et des conseils municipaux. (Voy. *suprà*, chap. V.)

68. — Après avoir déterminé les objets sur lesquels le conseil d'arrondissement doit être consulté et avoir consacré un devoir, une obligation à remplir vis-à-vis de ce conseil, la loi aborde les intérêts au regard desquels il lui a paru juste et sage d'accorder au conseil d'arrondissement une sorte d'initiative.

« Le conseil d'arrondissement peut donner son « avis :

« 1° Sur les travaux de routes, de navigation et « autres objets d'utilité publique qui intéressent « l'arrondissement ;

« Sur le classement et la direction des routes dé- « partementales qui intéressent l'arrondissement ;

« 3° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, « constructions et reconstructions des édifices et « bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tri- « bunal de première instance, à la maison d'arrêt « ou à d'autres services publics spéciaux à l'arron- « dissement, ainsi que sur les changements de desti- « nation de ces édifices ;

« 4° Et généralement sur tous les objets sur les- « quels le conseil général est appelé à délibérer, en « tant qu'ils intéressent l'arrondissement. » (Voy. L. 10 mai 1838, art. 42.)

Le législateur a voulu qu'il fût loisible à l'assemblée appelée à représenter et défendre les intérêts de l'arrondissement, de signaler les exigences de ces intérêts et d'appeler l'attention de l'administration sur les satisfactions qu'ils pourraient réclamer. Ses délibérations à cet égard ne sauraient avoir

d'autre portée que celle d'un avis, c'est tout au plus même si elles vont jusque-là ; on s'en ferait, peut-être, une idée plus exacte en les assimilant à de simples vœux. La faculté que les conseils d'arrondissement tiennent de la loi en ce point, n'a donc vraiment que cela de remarquable, à savoir que son exercice n'est subordonné à aucune provocation : il intervient spontanément dans les questions de nature à intéresser l'arrondissement. Cette faculté a, d'ailleurs, son complément dans la disposition de l'art. 44, aux termes duquel « le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par « l'intermédiaire de son président, son opinion sur « l'état et les besoins des différents services publics, « en ce qui touche l'arrondissement. »

CHAPITRE NEUVIÈME.

DES CONSEILS MUNICIPAUX.

—

Préliminaires.

69. — Définition du sujet. — Division.

69. — Le maire représente dans la sphère de l'action et de l'exécution, l'intérêt collectif de la commune. Dans la sphère de la délibération et du contrôle, ce même intérêt est représenté par le conseil municipal. Pour que le maire n'eût à exécuter que

des mesures bien conçues, on a cru qu'il fallait donner à la commune une assemblée délibérante dont les décisions fussent préparées par une discussion qui, lorsqu'elle est sérieuse et impartiale, est toujours la meilleure garantie de la sagesse et de la maturité des actes. En même temps, on a attribué à cette assemblée le droit, sans lequel tout autre serait inutile, de surveiller et d'assurer l'exécution de ses décisions. On trouvera au chapitre *Des élections*, ce que nous avons à dire de la composition des conseils municipaux et de l'élection de leurs membres. Nous ne nous proposons de traiter ici que des règles qui président à leurs réunions et déterminent leurs attributions.

Art. 1. — Réunion des conseils municipaux.

70. — Nombre et durée des sessions ordinaires.
71. — Convocation.
72. — Sessions extraordinaires. — Leur durée.
73. — La présidence appartient au maire. — Les adjoints pris en dehors du conseil n'ont que voix consultative.
74. — Un secrétaire doit être nommé à chaque session.
75. — Rédaction et signature du procès-verbal.
76. — Les séances ne sont pas publiques.
77. — Communication du registre des délibérations.
78. — Nombre de votants nécessaire pour la validité des délibérations.
79. — Les décisions sont prises à la majorité des voix. — Mode de votation.
80. — Membres intéressés personnellement dans les affaires en délibération.

70. — La loi du 28 pluviôse an VIII ne permettait aux conseils municipaux de se réunir qu'une fois par

an, pendant quinze jours. Celle du 5 mai 1855 autorise quatre sessions ordinaires dont elle fixe les époques au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Chaque session trimestrielle peut durer dix jours. (Voy. art. 15.) Ces dix jours se comptent à partir de celui de l'ouverture, et la session est terminée à l'expiration de ce délai, qu'il y ait eu ou non dix séances. Ainsi, un conseil municipal ne peut pas s'ajourner au-delà de ce terme. (Voy. circ. 17 juillet 1838.)

71. — Le concours que les conseils municipaux ont à donner à l'administration de la commune n'est facultatif ni pour l'autorité active, ni pour eux-mêmes. Ce concours est commandé par la loi qui en fait une garantie essentielle de bonne gestion pour les intérêts communaux. En faut-il conclure qu'à défaut de convocation, les conseils municipaux sont en droit de se réunir d'office, pour leurs sessions ordinaires ? La question, controversée en théorie, ne présente guère d'intérêt pratique. Si le maire, qui, dans l'usage, convoque le conseil, s'abstenait de le faire, le sous-préfet, le préfet, et, au besoin, le ministre de l'intérieur, ne manqueraient pas d'intervenir, et on aurait, sans grand'peine, raison de l'inaction du chef de l'administration communale. La convocation se fait par écrit et à domicile. Quand le conseil municipal se réunit en session ordinaire, elle a lieu au moins trois jours à l'avance (Voy. L. 5 mai 1855, art. 15).

72. — Outre les sessions ordinaires dans lesquelles le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions, il peut

y avoir des réunions extraordinaires dans lesquelles il ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué.

La convocation extraordinaire du conseil municipal est, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent, autorisée sur la demande du maire, par le préfet, ou par le sous-préfet de l'arrondissement, sans que ce dernier soit dans l'obligation d'en référer au préfet. Elle peut également être prescrite d'office par le préfet ou par le sous-préfet qui, ici encore, agit en vertu d'un pouvoir qui lui est propre. Enfin, la convocation est, au besoin, autorisée pour un objet spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal adressée directement au préfet. Le préfet dans ce cas, ne peut même la refuser que par un arrêté motivé qui est notifié aux réclamants et dont ils ont la faculté d'appeler au ministre de l'intérieur. Quand le conseil municipal est convoqué extraordinairement, la convocation se fait cinq jours au moins avant celui de la réunion, à moins qu'en raison de l'urgence, le sous-préfet n'abrége ce délai ; elle contient l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler. (Voy. *ibid.* art. 15 et 16.)

La durée des sessions extraordinaires est limitée par l'arrêté de convocation. Si l'affaire sur laquelle le conseil municipal a été convoqué extraordinairement ne pouvait pas être terminée pendant la durée de la session extraordinaire ainsi limitée, une nouvelle convocation aurait lieu ultérieurement d'après une demande spéciale, faite à cet effet, ou même d'office. (Voy. circ. 17 juillet 1838.)

73. — Le maire est de droit président du conseil municipal, avec voix prépondérante en cas de partage. (Voy. L. 5 mai 1855, art. 19.) Il a entrée dans le sein des commissions désignées pour faire un rapport sur un objet particulier, et peut assister à leurs travaux avec voix délibérative. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace ; mais quand le maire préside, les adjoints pris en dehors du conseil n'ont que voix consultative. Il n'était pas possible de les exclure complétement, car appelés éventuellement à remplacer le maire, il faut qu'ils connaissent toutes les affaires de la commune et qu'ils soient pénétrés de l'esprit qui a dicté les délibérations que bientôt peut-être ils auront à faire exécuter ; mais on a craint, d'un autre côté, que, dans les grandes communes où le nombre des adjoints peut être considérable, leur introduction dans le conseil municipal n'altérât trop profondément la majorité sortie de l'élection. On a donc pris un moyen terme qui paraît satisfaire à ce double intérêt. (Voy. *ibid.*)

74. — Un secrétaire doit être nommé, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, au scrutin secret et à la majorité des membres présents. Ces fonctions ne peuvent être conférées qu'à un membre du conseil (Voy. *ibid*). Toutefois, le conseil municipal peut autoriser, au besoin, le secrétaire de la mairie à assister pendant les séances, le secrétaire élu, pourvu qu'il s'agisse d'une aide purement matérielle qui laisse au secrétaire du conseil toute la responsabilité de sa fonction (Voy. décr. 17 février 1862, Bertrand).

75. — La mission du secrétaire consiste à inscrire les délibérations par ordre de date sur un registre

coté et paraphé par le sous-préfet. Tous les membres présents à la séance les signent, ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer. (Voy. L. 5 mai 1855, art. 22.)

La transcription sur le registre n'est pas prescrite à peine de nullité ; la délibération qui n'y a pas été consignée conserve tous ses effets, si, d'ailleurs, son existence n'est pas mise en doute (Voy. décr. 31 mars 1864, Crestin). La mention de la cause qui a empêché un membre de signer n'est pas non plus exigée à titre de formalité substantielle (Voy. décr. 22 déc. 1863, Piquesnal) ; mais le refus par la majorité des membres présents d'apposer leur signature enlève à la délibération son caractère légal ou plutôt ne lui permet pas de l'acquérir (Voy. Bull. min. Int. 1861).

Le procès-verbal ne doit pas se borner à énoncer les résolutions qui ont été prises ; il doit retracer aussi, d'une manière sommaire, les discussions qui les ont préparées. C'est là qu'on trouvera, au besoin, la solution des difficultés que l'exécution des mesures arrêtées pourrait soulever. C'est là aussi qu'il sera possible de suivre dans leurs diverses manifestations, les intérêts et les vœux de la commune. A ce dernier point de vue, il est utile que l'opinion de la minorité soit, comme celle de la majorité, consignée au procès-verbal. Il n'est pas d'usage, quoique la loi ne contienne pas de prohibition à cet égard, de faire connaître les noms des membres qui ont pris part à la discussion, à moins qu'il ne s'agisse d'une proposition dont un conseiller a pris l'initiative. Dans ce cas, le nom de l'auteur de la proposition est inscrit au procès-verbal.

Copie de chaque délibération est adressée au préfet ou au sous-préfet dans la huitaine (Voy. L. 5 mai 1855, art. 22).

76. — Ces dispositions légales ou réglementaires et, en général, toutes celles que nous avons rencontrées jusqu'ici tendent à un même but : préparer et aider par une discussion calme et impartiale l'expédition des affaires de la commune. La publicité des séances, souvent réclamée dans ces derniers temps, pourrait y introduire des débats sans caractère pratique, empreints des passions et des rivalités locales. Il n'y aurait donc, suivant nous, aucun avantage sérieux à revenir sur la disposition de la loi du 18 juillet 1837, maintenue par l'art. 22 de la loi du 5 mai 1855, qui déclare que les séances ne sont pas publiques et que les débats ne peuvent être publiés, au moins officiellement, qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Cependant on conçoit que sous l'empire d'un sentiment très-légitime de leur responsabilité, des conseils municipaux aient désiré donner à leurs délibérations une publicité de nature à leur assurer l'appui et, au besoin, le contrôle de l'opinion ; le ministre de l'Intérieur, consulté à cet égard, a précisé dans une circulaire du 16 septembre 1865, les règles à suivre par les préfets. Après avoir rappelé que la loi a pris soin de régler elle-même le mode de rédaction des délibérations, la circulaire s'exprime en ces termes :

« A ce document officiel (le procès-verbal du secré-
« taire), quelques conseils municipaux ont eu la pen-
« sée de substituer un compte-rendu spécial, analy-
« tique, fait au point de vue de la publicité, et soumis,

« non pas au contrôle du conseil tout entier, mais à « la révision d'une commission qui ne constituerait « qu'une fraction du conseil. Un pareil compte-rendu, « rédigé par des personnes autres que celles à qui la « loi en a donné le mandat spécial, dans des condi- « tions autres que celles que la loi a prescrites, est « une pièce sans valeur légale, qui ne saurait être « l'objet d'une publication officielle et qui, par con- « séquent, ne devra jamais être revêtue de votre ap- « probation.

« A plus forte raison devriez-vous refuser cette ap- « probation lorsque les noms des opinants seront « mentionnés, soit dans un compte rendu de ce « genre, soit même dans un procès-verbal régulier....

« En résumé, les délibérations et les débats des « conseils municipaux ne peuvent être publiés offi- « ciellement qu'avec votre approbation. Cette appro- « bation doit être demandée spécialement pour cha- « que délibération. Elle ne saurait être accordée « qu'aux délibérations transcrites sur les registres « du conseil, dans les formes ci-dessus rappelées. « Elle devra être refusée pour les délibérations qui, « lors même qu'elles seraient régulières d'ailleurs, « contiendraient le nom des membres qui ont pris « part à la discussion. »

77. — A défaut de publicité officielle, la loi tolère la publicité officieuse et d'ailleurs, elle stipule à titre de garantie pour les intérêts privés, le droit pour tout habitant ou contribuable de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal (Voy. L. 5 mai 1855, art. 22). On a même cru devoir user

d'une précaution particulière relativement aux délibérations réglant l'un des objets énoncés dans l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837 et dont le caractère, comme nous le verrons plus loin, est d'être susceptibles d'exécution, dès lors qu'elles n'ont pas été annulées dans un délai déterminé. Une ordonnance du 18 décembre 1838 prescrit aux maires d'avertir les habitants, par la voie des publications usitées dans la commune, toutes les fois qu'il a été pris une délibération de cette espèce, qu'ils peuvent se présenter à la mairie pour en prendre connaissance. L'accomplissement de cette formalité est constaté par un certificat que le maire joint à la délibération pour la transmettre au sous-préfet.

78. — Aux termes de l'art. 17 de la loi du 5 mai 1855, le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste au conseil ; mais le même article emprunte à la loi du 18 juillet 1837 une disposition qui apporte une grave modification à cette exigence. « Lorsque, après deux « convocations successives faites par le maire à huit « jours d'intervalle et dûment constatées, les mem- « bres du conseil municipal ne sont pas réunis en « nombre suffisant, la délibération prise après la « troisième convocation est valable, quel que soit le « nombre des membres présents. » Si, après les trois convocations, aucun des conseillers ne se rendait à l'appel du maire, il aurait à constater leur absence par un procès-verbal et, seul représentant d'intérêts qui ne doivent pas être compromis par la négligence ou la mauvaise volonté des conseillers municipaux, il dresserait, pour constater le résultat de la convo-

cation, un procès-verbal qui tiendrait lieu de la délibération qui n'a pu être prise (Voy. Bull. min. Int. 1858, p. 227).

79. — Les conseillers siégent dans l'ordre du tableau et les décisions, suivant la règle le plus ordinairement suivie par les assemblées délibérantes, se prennent à la majorité des voix. Il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois des membres présents le réclament (Voy. L. 5 mai 1855, art. 18).

80. — Les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires (Voy. ibid. art. 21). En cas d'infraction à cette prohibition, il appartient au préfet, en conseil de préfecture, d'annuler la délibération à laquelle un membre a pris part, malgré son intérêt personnel. Sa décision, à cet égard, est susceptible de recours au ministre de l'Intérieur, mais non d'un recours *direct* au conseil d'État pour excès de pouvoirs, car elle procède d'une appréciation confiée au préfet par la loi, en sorte que lors même que l'appréciation serait entachée d'erreur, le préfet n'aurait cependant pas franchi la limite de ses pouvoirs (Voy. décr. 4 mars 1865, Fabregat).

Dans le cas où il est constant que les conseillers intéressés dans une affaire forment la majorité et que, sans leur concours, le conseil n'est pas en nombre suffisant pour délibérer, le préfet doit pour obtenir une délibération régulière, suspendre le conseil municipal et le remplacer par une commission, en vertu de l'art. 13 de la loi du 5 mai 1855 (V. *infrà*, n° 104; décr. 11 janvier 1866, Barioz et Bull. min. Int. 1867, p. 208).

Art. 2. — Attributions du conseil municipal.

81. — Les conseils municipaux exercent sur certaines affaires, un droit de décision entier et propre, sur d'autres un droit de décision subordonné, et sur une dernière classe un simple droit d'avis, selon que les objets soumis à leur examen sont d'intérêt exclusivement local, ou que l'intérêt public s'y rattache par des liens plus ou moins étroits; ils règlent les premiers, délibèrent sur les seconds et donnent leur avis sur les troisièmes.

La loi du 24 juillet 1867, tout en conservant cette distinction, a fait passer dans la catégorie des réglements définitifs, des objets qui antérieurement n'étaient réglés que sous l'approbation de l'autorité supérieure; elle a, de plus, confié à une autorité plus rapprochée des communes l'approbation de certaines délibérations du conseil municipal.

82. — Sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, les conseils municipaux *réglaient* par leurs délibérations 1° le mode d'administration des biens communaux; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excédait pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens; 3° le mode de jouissance et de répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières. (Voy. art. 17.) L'art. 1er de la loi du 24 juillet 1867

remet à la décision des conseils municipaux les objets suivants : 1° les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ; 2° les conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans ; 3° les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de la même nature ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune ni, en aucun cas, une somme de 50,000 fr. ; 4° le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; 5° les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ; 6° le tarif des concessions dans les cimetières ; 7° les assurances des bâtiments communaux ; 8° l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières ; 9° l'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation. — Les baux à ferme et à loyer se rencontrent dans l'une et l'autre énumération ; la loi nouvelle modifie l'ancienne, à cet égard, en établissant uniformément pour les baux à loyer comme pour les baux à ferme de dix-huit ans, le pouvoir

des conseils municipaux de régler définitivement les conditions de ces baux.

83. — Les réglements relatifs aux objets que nous venons d'énoncer sont dispensés de l'approbation de l'autorité supérieure ; le conseil municipal dont ils émanent leur confère force exécutoire, et sa liberté ne souffre de restrictions que celles qui naissent du respect dû aux lois de l'État et aux droits privés. Toutefois, il faut distinguer entre les attributions que le conseil municipal tient de la loi de 1837 et celles que lui confère la loi nouvelle; par une restriction qui atténue singulièrement la valeur des concessions du pouvoir central, les délibérations prises sur les objets énumérés dans l'art. 1er de la loi du 24 juillet 1867 ne sont, en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, exécutoires qu'après approbation du préfet.

84. — Si la délibération, d'ailleurs définitive, renferme une violation de la loi ou d'un réglement d'administration publique, le préfet est en droit de l'annuler, soit d'office, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 18 et L. 24 juillet 1867, art. 6.) Le préfet prononce alors comme administrateur ; ses décisions, par conséquent, ne comportent sauf le cas d'excès de pouvoirs, de recours que devant le ministre, par la voie administrative. Mais il faut bien remarquer que la force des délibérations du conseil municipal et des décisions préfectorales ou ministérielles ne va pas au-delà des questions réglementaires, et qu'elles ne sauraient mettre obstacle à l'appréciation de toute

question de droits individuels. Ainsi, par exemple, il est bien certain qu'il n'appartient pas au conseil de préfecture, saisi d'une réclamation contre une taxe de pâturage ou de curage, d'annuler la répartition établie et d'ordonner qu'elle sera refaite sur d'autres bases; toutefois, son droit et son devoir n'en est pas moins de prononcer, s'il y a lieu, la décharge ou la réduction au profit d'individus qui lui paraîtraient surtaxés. Du moment que le conseil de préfecture ne s'en prend point aux règles établies par le conseil municipal, il reste dans la limite de sa compétence en statuant par une mesure particulière, sur des droits individuels. (Voy. ord. 10 juin 1835, Beauclart; 26 avril 1844, David de Penarun; décr. 18 août 1849, hab. de Tanyot.)

85. — La loi suspend l'exécution de la délibération durant les trente jours qui suivent la date du récépissé de l'expédition que le maire est tenu d'adresser au sous-préfet. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 18; L. 24 juillet 1867, art. 6.) C'est là un délai accordé pour prévenir les effets d'un réglement illégal ou injuste ou d'une délibération imprudente; mais qui n'a point pour but de restreindre le droit d'annulation. Le préfet est maître de l'exercer et les parties recevables à en provoquer l'exercice même après ce délai et durant l'exécution; le retard n'a pour eux d'autres conséquences que de leur enlever les moyens d'en interrompre le cours.

L'exécution de la délibération peut, d'ailleurs, être suspendue pendant un nouveau délai de trente jours, si le préfet croit devoir prolonger son examen.

86. — Les délibérations relatives aux contributions

extraordinaires et aux emprunts ont toujours un caractère grave puisqu'elles engagent l'avenir ; elles rentraient toutes autrefois, dans la catégorie de celles qui ne devenaient exécutoires qu'en vertu d'une approbation de l'administration supérieure ou même du pouvoir législatif. Les art. 3, 5 et 7 de la loi du 24 juillet 1867 introduisent à cet égard des distinctions, suivant que la mesure est plus ou moins susceptible de compromettre la fortune communale.

L'art. 3 investit les conseils municipaux du droit de *régler* par un simple vote : 1° dans la limite du maximum fixé, chaque année, par le conseil général, en exécution de la loi du 18 juillet 1866, les contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq ans, pour en appliquer le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale ; 2° les emprunts remboursables en cinq ans sur le produit de ces cinq centimes, ou en douze ans sur les revenus ordinaires.

En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne devient exécutoire que moyennant l'approbation du préfet.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867 explique qu'il n'y a pas à considérer comme compris dans le maximum fixé par le conseil général les centimes extraordinaires et spéciaux destinés au service de l'instruction primaire, en vertu de la loi du 10 avril 1867 (art. 8) et ceux qui sont affectés par l'art. 3 de la loi du 24 juillet 1867 aux dépenses des chemins vicinaux.

87. — L'approbation préfectorale est toujours nécessaire 1° pour les contributions extraordinaires

qui dépasseraient cinq centimes, sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée ne serait pas supérieure à douze ans; 2° pour les emprunts remboursables sur ces mêmes contributions extraordinaires, ou sur les revenus ordinaires, dans un délai excédant douze ans. (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 5.) La circulaire que nous venons de citer recommande aux préfets de ne pas permettre, à moins de circonstances exceptionnelles, que le terme d'amortissement des emprunts, même remboursables sur les revenus ordinaires, excède quinze ou vingt ans.

88. — Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général, et tout emprunt remboursable sur ressources extraordinaires dans un délai excédant douze années, sont autorisés par décret impérial, et le décret doit être rendu en conseil d'État, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 fr. Le recours à une loi devient nécessaire lorsque la somme à emprunter dépasse un million, ou que, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle excède ce chiffre. (L. 18 juill. 1837, art. 40 et L. 24 juill. 1867, art. 7.)

89. — Une garantie commune à toutes les impositions extraordinaires consiste dans l'adjonction des plus imposés; l'art. 6 de la loi du 24 juillet 1867 déclare applicable aux emprunts et contributions extraordinaires votés dans les termes des art. 3 et 5 (Voy. *sup.*, n°s 86 et 87), la disposition de l'art. 42 de la loi de 1837 qui exige que, pour les emprunts et contributions extraordinaires, les plus imposés soient

appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres de ce conseil ; garantie, comme M. le président Bonjean l'a dit au Sénat, plus nécessaire que jamais dans un temps où le suffrage universel peut composer les conseils municipaux de membres en situation de recueillir le profit des impôts sans avoir à en supporter le fardeau. Le concours des plus imposés demeure, d'ailleurs, nécessaire pour les emprunts et impositions prévus par l'art. 7 de la loi du 24 juillet 1867 (V. *sup.*, n° 88); dans le silence de cette dernière loi, celle du 18 juillet 1837 reste applicable.

90. — La dissimulation de l'emprunt sous la forme d'un marché de travaux payables par annuités ou sous toute autre forme, ne peut évidemment ni dispenser du concours des plus imposés ni soustraire la délibération à la nécessité de l'approbation quand elle est exigée : c'est toujours emprunter que de contracter, sous quelque nom que ce soit, des obligations que l'avenir sera chargé d'acquitter. (Voy. décr. 14 août 1865, comm. de Beaumont-en-Véron.)

91. — Les conseils municipaux exercent relativement aux octrois un pouvoir tantôt souverain, tantôt subordonné. (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 8, 9 et 10.) Nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre spécial consacré aux *Octrois*.

92. — Les autres délibérations de la deuxième catégorie, c'est-à-dire soumises à la nécessité de l'approbation préfectorale sont, d'abord, en cas de désaccord entre le conseil municipal et le maire, toutes celles qui, lorsqu'il n'y a pas dissidence, sont définitives, sauf le droit réservé au préfet de sus-

pension ou d'annulation; ensuite, celles qui concernent les objets rappelés dans l'énumération, d'ailleurs purement énonciative, de l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837. Nous y rencontrons en premier lieu, le budget de la commune sur lequel nous n'avons pas à revenir ici (Voy. *sup.* t. III, n°s 528 et suiv.); viennent ensuite les tarifs et réglements de perception des revenus communaux, autres que ceux qui sont régis par l'art. 1er de la loi du 24 juillet 1867, tels, par exemple, que les droits à percevoir dans les abattoirs et les droits de stationnement sur des lieux dépendant de la grande voirie; les acquisitions, aliénations ou échanges de propriétés communales, quand ces propriétés sont affectées à un service public; la délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de commune; les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée dépasse dix-huit ans; les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions, lorsque la dépense excède la limite tracée par le n° 3 de l'art. 1er de la loi du 24 juillet 1867; l'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement et de voirie municipale, le parcours et la vaine pâture; l'acceptation des dons et legs faits à la commune, lorsqu'il y a réclamation des familles ou qu'il se rencontre soit des charges et conditions soit une affectation immobilière; les actions judiciaires et les transactions.

93. — En vertu de l'art. 11 de la loi du 24 juillet 1867, les conseils municipaux délibèrent sur l'établissement dans la commune des marchés d'approvisionnement, autrement dits marchés de *menues*

denrées. L'avis préalable du conseil d'arrondissement et du conseil général exigés par la loi du 10 mai 1838, ne sont plus nécessaires, mais la mesure reste soumise à l'autorisation du préfet, conformément au décret du 25 mars 1852, tableau B, n° 2.

94. — L'effet de l'approbation, dans les cas où elle est exigée, est de donner force exécutoire à la délibération, à moins de résolution contraire du conseil municipal qui, dans les matières où l'initiative lui appartient, peut toujours renoncer à l'exécution d'une délibération même approuvée. (Voy. décr. 3 décembre 1864, comm. d'Ornon.) Le défaut d'approbation constitue un moyen d'ordre public opposable en tout état de cause et même pour la première fois devant le conseil d'État, nonobstant tous actes d'exécution ou d'acquiescement. (Voy. décret 14 février 1849, commune de Cenon-la-Bastide.)

Les particuliers qui ont intérêt à s'opposer à la mesure peuvent faire parvenir les motifs de leur opposition à l'autorité appelée à donner son approbation. Cette approbation donnée, la délibération est censée émanée du fonctionnaire qui lui a conféré sa force exécutoire ; il faut suivre, pour les réclamations dont elle peut faire l'objet, les règles tracées pour les actes qui procèdent de ce fonctionnaire, que ce soit le préfet, le ministre ou le chef de l'État (Voy. décr. 9 août 1855, comm. de Neuvilley).

Il fut question, lors de la discussion, de ménager aux communes un moyen de vaincre les lenteurs de l'administration, et d'empêcher que l'exécution d'une mesure délibérée ne fût indéfiniment suspendue ; mais on a reconnu qu'elles avaient une suffisante

garantie contre de tels abus dans la faculté de les signaler au gouvernement par l'intermédiaire des conseils généraux, ou au moyen de plaintes directes.

Le droit pour le préfet de donner ou de refuser son approbation n'implique pas, d'ailleurs, celui de modifier la délibération ; il a seulement la faculté de réserver son approbation, en indiquant les conditions auxquelles il pourrait la donner. (Voy. décr. 5 mai 1859, comm. d'Avensan ; 18 avril 1861, comm. de Kœur-la-Grande.)

95. — Une troisième et dernière catégorie comprend les objets qui n'intéressent qu'indirectement la commune, dont l'initiative est confiée à d'autres pouvoirs, et dont la décision appartient à l'administration. Les conseils municipaux sont seulement consultés et leurs délibérations n'aboutissent qu'à un simple avis.

Les circonscriptions relatives au culte ou à la distribution des secours publics ; la création des bureaux de bienfaisance ; les projets d'alignement de grande voirie ; l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance ; les autorisations d'emprunter, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes, dont les ministres sont salariés par l'État ; les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance ; les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux ; tels sont les principaux objets sur les-

quels les conseils municipaux sont appelés à émettre un avis qui ne vaut d'ailleurs, que comme élément d'instruction pour l'autorité à laquelle appartient le droit de prononcer, et qui. par conséquent, ne saurait provoquer aucune réclamation au nom des droits privés. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 20, et L. 24 juillet 1867, art. 12 et 14.)

96. — Pour ne rien omettre dans ce tableau des attributions du conseil municipal, il faut mentionner son droit de réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition (Voy. L. de 1837, art. 22), de délibérer sur les comptes annuellement présentés par le maire, et d'arrêter les comptes de deniers des receveurs. (Art. 25.) Dans les séances consacrées à l'examen et à la discussion de ses comptes, le maire ne peut présider le conseil municipal ; il a seulement le droit d'assister à la délibération, sauf à se retirer au moment de l'émission du vote. Il est remplacé dans ses fonctions de président par un conseiller que ses collègues désignent au scrutin et qui doit adresser directement la délibération au sous-préfet. (Voy. art. 25.)

97. — Le conseil municipal, indépendamment des attributions dont l'objet est prévu et déterminé, est autorisé à exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local, sans pouvoir cependant faire, ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse. (Voy. L. du 18 juillet 1837, art. 27.) La limite imposée à ce droit, en ce qui a trait au mode de l'exercer, est d'une démarcation facile à saisir, car la protestation, la proclamation ou l'adresse portent des caractères bien

tranchés. La distinction des objets de nature à provoquer un vœu de la part du conseil municipal est plus susceptible de controverse. L'esprit d'opposition est trop ardent et trop ingénieux pour qu'on n'ait point à craindre de le voir suivre les mesures d'intérêt général dans leur application aux individus, et s'attacher à leurs effets sur les droits privés pour en conclure qu'elles touchent aux intérêts locaux, dans le sens de la disposition qui autorise les conseils municipaux à exprimer leur vœu sur les objets d'intérêt local. La pensée de la loi néanmoins, est assez claire pour ne pouvoir jamais être méconnue par les hommes de sens et de raisonnement. On restreint le droit conféré au conseil municipal, précisément pour l'empêcher de s'en faire une arme politique. L'intérêt local est pris ici par opposition à l'intérêt général ; il n'existe que là où se révèle un intérêt *particulier* à la localité, à la commune.

98. — La loi de 1837 gardait le silence sur le moyen de réprimer l'abus du droit qu'elle consacre, mais on le trouvait dans l'art. 28 de la loi du 21 mars 1831, reproduit par l'art. 23 de la loi du 5 mai 1855, qui confère au préfet le droit d'annuler toute délibération d'un conseil municipal portant sur des objets étrangers à ses attributions.

La loi dit que *la délibération est nulle de plein droit, et que le préfet, en conseil de préfecture, déclarera la nullité.* Ces termes impliquent une rigueur qui semble exclure l'idée d'une faculté et faire un devoir de réprimer toute entreprise de ce genre comme virtuellement contraire à l'ordre public. Mais dans l'application, on s'inspire de l'esprit qui a présidé à la disposition ;

l'autorité ne voit dans le droit d'annulation qu'une arme remise en ses mains pour sa défense, et elle n'en fait usage qu'autant que les délibérations lui sont hostiles et tendent à un résultat dangereux.

Les arrêtés pris dans l'exercice de ce droit de contrôle ne sont pas susceptibles d'être attaqués par la voie contentieuse. (Voy. ord. 2 nov. 1832, élections de Grenade.) L'indépendance du conseil municipal a cependant une garantie ; elle la trouve dans l'appel au chef même du gouvernement qui statue *le conseil d'État entendu*. (Voy. *sup.*, t. Ier, nº 59.)

99. — Avant que la loi du 5 mai 1855 n'eut fait de la délibération préalable du conseil d'État une condition expresse, nombre d'ordonnances rendues sur l'avis du comité de l'intérieur du conseil d'État, avaient été provoquées par des appels de ce genre. Nous pourrions citer celles des 10 janvier, 14 avril et 18 octobre 1841, et 22 janvier 1844, mais celle du 29 juin 1841 mérite plus d'attention parce qu'elle fixe incidemment un point délicat. Elle décide que les mesures relatives au service intérieur des conseils municipaux n'étant point au nombre des objets spécifiés dans l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837, et qui peuvent être réglés par délibération de ces conseils, le règlement voté par le conseil municipal d'Orléans pour la tenue de ses séances n'aurait pu acquérir de force obligatoire que par l'approbation du préfet. En conséquence, elle rejette le recours formé contre un arrêté préfectoral qui avait annulé une délibération de laquelle il résultait, et c'est ici que se révélait l'excès de pouvoir, que le maire, lorsqu'il prend part à la discussion, doit quitter la présidence et ne la

reprendre qu'après le vote ; que le maire, ou celui qui en remplit les fonctions, n'est pas de droit membre des commissions formées dans le sein du conseil municipal, qu'il peut assister et prendre part à leurs discussions, mais non pas à leurs votes, et enfin que lorsque le maire est membre d'une commission, il n'y a pas voix prépondérante.

100. — L'art. 24 de la loi de 1855 a pour but de prévoir et de réprimer un autre excès de pouvoir de la part des conseils municipaux, celui qui consisterait à prendre des délibérations hors de toute réunion légale. Le préfet en conseil de préfecture doit déclarer l'illégalité de l'assemblée et la nullité de ses actes.

Un recours est-il ouvert au conseil municipal ? En jugeant qu'il n'y avait pas excès de pouvoirs, de la part d'un préfet, à prononcer la nullité, puisqu'un texte de loi formel l'autorisait à déclarer l'illégalité de la délibération, si elle lui paraissait prise en dehors de la réunion légale (Voy. décr. 4 avril 1856, Rivière), le conseil d'État a laissé indécise la question de savoir si la décision ministérielle confirmative aurait pu lui être déférée ; nous croyons, quant à nous, que le droit pour le conseil municipal de pourvoir régulièrement à la gestion des affaires et des finances locales est de ceux auxquels s'attache la garantie du recours par la voie contentieuse. (Voy. décr. 10 mars 1864, Darnaud ; 8 mars 1866, conseil général de la Martinique.)

Par une conséquence du principe qui interdit aux conseils municipaux tout exercice de leur autorité en dehors des sessions, il ne doit point y avoir dans leur sein de commissions permanentes. Celles qui sont nommées par eux ne peuvent avoir d'autre

mission que de préparer, durant le cours de la session, un travail sur un objet déterminé, et leur existence ne va pas au-delà de la décision prise sur leur rapport. (Voy. circul. 17 juillet 1838.)

101. — Si un conseil municipal se mettait en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ou publiait des proclamations ou adresses aux citoyens, il serait suspendu provisoirement par le préfet, et le chef de l'État statuerait définitivement et prononcerait, s'il y avait lieu, sa dissolution. (Voy. L. 21 mars 1831, art. 30 ; L. 5 mai 1855, art. 26.) Et dans ce cas, comme dans celui prévu par l'article précédent, si la dissolution du conseil est prononcée, ceux de ses membres qui ont participé à des actes punissables peuvent être poursuivis conformément aux lois pénales. (Voy. Code pénal, art. 258.)

102. — Mais ce n'est pas seulement l'intérêt public qui peut avoir à souffrir des abus de pouvoir des conseils municipaux. Il est possible qu'une délibération blesse un particulier par des allégations diffamatoires ou des expressions injurieuses. Le particulier ainsi lésé, a la faculté d'exposer ses sujets de plainte au préfet ; ce fonctionnaire trouve dans l'art. 60 de la loi du 14 décembre 1789 le droit de censurer, après vérification des faits, les énonciations contenues dans la délibération qui lui a été déférée et même d'ordonner la transcription de l'arrêté contenant l'expression de son blâme sur le registre des délibérations du conseil municipal. (Voy. décr. 29 juin 1850, comm. de Tombebœuf ; 18 mai 1854, Lefrileux ; 30 juillet 1863, Lafitte ; 17 août 1866, Benoist d'Azy.)

D'après la jurisprudence du conseil d'État, cette

faculté, reconnue par la loi aux particuliers, les prive du droit de poursuivre, devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, la réparation du délit commis à leur égard ; mais cette solution, contestée par les auteurs, est en opposition directe avec la jurisprudence de la cour de cassation (Voy. arrêts des 30 nov. 1861 et 22 janv. 1863) ; dans le sein du conseil d'État lui-même, elle a été vivement contredite par M. le commissaire du gouvernement Aucoc lors des conclusions par lui données à l'occasion d'un conflit élevé par le préfet du Cher, à la suite d'un arrêt de la cour impériale de Bourges qui se déclarait compétente pour connaître de l'action en diffamation intentée par M. Benoist-d'Azy contre divers membres d'un conseil municipal. (Voy. décr. 17 août 1866, Benoist-d'Azy.) Nous ne dissimulons pas nos préférences pour l'opinion soutenue par M. Aucoc ; si la loi de 1789 donne un recours devant l'autorité supérieure au citoyen qui se prétend lésé, cette garantie, d'une généralité extrême et qui s'applique à tous les griefs personnels que des tiers peuvent avoir à relever contre les actes du *corps municipal*, n'exclut nullement le droit d'adresser une plainte aux tribunaux, surtout si cette plainte désigne individuellement, dans le corps municipal, les auteurs du délit qui blesse l'intérêt privé au nom duquel elle est formulée. (Voy. aussi M. Serrigny, t. Ier, p. 235.)

103. — Dans l'espèce du décret, cité plus haut, du 29 juin 1850 (commune de Tombebœuf), le préfet, au refus du maire d'opérer la transcription, y avait fait procéder d'office par un délégué spécial. Le maire et les conseillers municipaux soutenaient que le préfet

n'avait pas eu, dans la circonstance, le droit de déléguer un commissaire spécial. L'art. 15 de la loi de 1837 était, suivant eux, inapplicable, car le maire n'avait pas refusé de faire un acte *prescrit par la loi,* tel que la révision des listes électorales, la rédaction des tableaux de recrutement, etc.; il ne s'était soustrait qu'à l'exécution d'un acte arbitrairement ordonné par le préfet. Dans tous les cas, avant de recourir à un délégué spécial, le préfet aurait dû faire constater, en outre, le refus de l'adjoint et des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, qui remplacent de droit le maire empêché. Le conseil d'État, néanmoins, a décidé que l'espèce rentrait dans les prévisions de l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 et que, dès lors, le préfet, en déléguant le maire d'une commune voisine pour accomplir l'acte qu'il avait prescrit, en vertu de la loi du 14 décembre 1789, n'avait fait de ses pouvoirs qu'un usage parfaitement légitime.

104. — Dans la prévision des excès de pouvoir auxquels un conseil municipal est exposé à se laisser entraîner, nous avons concentré notre attention sur les actes entachés de ce vice. Nous avons fait remarquer que le droit et le devoir du préfet était de les annuler; nous avons même reconnu que, dans le cas où un conseil municipal viendrait à se constituer en instrument d'opposition, il serait suspendu par le préfet, et que le chef de l'État pourrait prononcer sa dissolution. Le gouvernement ne s'est pas contenté de cette arme qu'il tenait de la loi de 1831, il a demandé et obtenu, en 1852, le droit absolu de suspension pour le préfet, et de dissolution pour lui-même. Aux termes de l'art. 9 de la loi du 7 juillet 1852 et de l'art. 13

de la loi du 5 mai 1855, la suspension prononcée par le préfet peut être de deux mois et le ministre de l'intérieur a la faculté de la prolonger pendant une année ; à l'expiration de ce délai, si la dissolution n'a pas été prononcée par un décret, le conseil municipal reprend ses fonctions.

Il est arrivé que, pour prévenir l'arrêté de suspension et la nomination d'une commission qui en est la conséquence, les membres d'un conseil municipal ont donné leur démission collective ; mais il a été décidé que la démission, tant qu'elle n'avait pas été acceptée par l'autorité supérieure, ne dégageait pas les conseillers de leurs fonctions, et que, par suite, le préfet restait maître de suspendre le conseil. (Voy. décr. 10 mars 1864, Darnaud.) L'arrêté de suspension échappe, d'ailleurs, à tout autre recours qu'à celui qui peut se produire dans l'ordre de l'administration pure. (Voy. décr. 16 déc. 1858, Martainville.)

105. — En cas de dissolution, une commission municipale est nommée par l'Empereur, s'il s'agit d'un chef-lieu de département, d'arrondissement, de canton, ou d'une commune de trois mille habitants et au-dessus. Pour les autres communes, la désignation appartient au préfet. Cette commission remplace le conseil municipal dans toutes ses fonctions (V. *ibid*) ; elle doit, à peine de nullité, être composée d'un nombre de membres au moins égal à la moitié de celui des membres du conseil suspendu (Voy. L. 5 mai 1855, art. 13), et peut être maintenue en fonctions pendant trois ans. (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 22.)

CHAPITRE DIXIÈME.

DES CONTRIBUTIONS.

—

Préliminaires.

106. — Destination de l'impôt.
107. — Nul impôt ne peut être établi que par une loi.
108. — Distinction entre les impôts spéciaux et les contributions. —Les premiers restent en dehors du plan de l'ouvrage.
109. — Examen de la légalité de l'impôt. — Recours contre les perceptions illégales.
110. — Division des contributions en contributions directes et contributions indirectes.
111. — L'exécution des lois relatives aux contributions indirectes appartient aux tribunaux ordinaires.
112. — Exception relative à l'impôt des boissons.
113. — Division des contributions directes en quatre espèces, en raison des objets sur lesquels elles frappent.
114. — Division en impôts de répartition et en impôts de quotité, fondée sur le mode de perception.

106. — Le gouvernement, pour assurer à chacun les avantages de la vie sociale, doit avoir à sa disposition des deniers dont la destination soit de pourvoir aux besoins de l'État, de la même manière que la fortune privée pourvoit aux besoins des individus. Les citoyens sont obligés, à cet effet, de suppléer à l'insuffisance du produit des immeubles qui composent le domaine national en abandonnant une portion de leurs revenus au trésor public. Sous quelque forme, à quelques conditions que s'opère ce prélèvement sur les biens de chacun au profit de tous, il constitue un impôt.

107. — Il est de l'essence de tout impôt de ne pouvoir être établi qu'en vertu d'une autorisation du pouvoir législatif; la charte de 1830 (art. 40) exigeait que toute loi destinée à la donner fût d'abord votée par la chambre des députés. Aujourd'hui, c'est le corps législatif qui vote l'impôt. (Voy. constitution, art. 39 et Sén.-Cons. du 14 mars 1867.)

108. — Pour les impôts dont les produits sont affectés par la loi qui les autorise à une dépense spécialement déterminée, quelquefois temporaire et, le plus ordinairement, locale, tels que les droits de péage sur les ponts, ceux sur les rivières navigables et dans les ports de commerce, dont l'objet est de subvenir aux travaux extraordinaires (1), les droits d'octrois

(1) Le droit de navigation, créé par la loi du 30 floréal an X, était destiné à subvenir aux dépenses de construction et d'entretien des ouvrages d'art dans les rivières navigables. Mais la loi de finances du 23 septembre 1814, ayant détruit la spécialité des fonds qu'il produisait, en ordonnant leur versement au trésor, l'administration dut se ménager d'autres ressources Elle s'empara, à cet effet, d'un droit dont le germe avait été jeté dans l'art. 11 de la loi du 14 floréal an X, et elle étendit à la construction, à l'entretien et à la réparation de tous les ouvrages pour le service ou l'amélioration de la navigation, l'établissement des péages que cette loi n'autorisait que pour la confection des ponts. Depuis, les lois ont légitimé cette extension et, chaque année, la loi de finances rappelle, par une disposition expresse, le droit pour le gouvernement d'établir des péages pour concourir à la construction ou à la réparation des ponts, écluses ou ouvrages d'art à la charge de l'État, des départements ou des communes. Une loi spéciale du 24 mars 1825 en a, d'ailleurs, reconnu l'existence permanente, en disposant que la perception du droit de navigation cesserait pendant la durée des péages temporaires créés pour subvenir aux dépenses de travaux extraordinaires.

municipaux, les pouvoirs laissés à l'administration se distinguent par une notable étendue. L'autorité législative se contente, en général, de proclamer le droit de l'administration comme principe, et s'en remet à sa sagesse et à sa prudence du soin d'organiser son exercice et de reconnaître les cas particuliers dans lesquels il peut avoir lieu (1). Les impôts de ce genre restent en dehors des règles qui vont être exposées. Ce chapitre n'a trait qu'aux impôts plus particulièrement compris sous la dénomination de *contributions*.

Le caractère distinctif de ces impôts est d'être perçus au profit du trésor commun pour être consacrés aux besoins généraux de l'État. Ils doivent peser sur la généralité des citoyens indistinctement et proportionnellement à la fortune de chacun d'eux. L'établissement, l'assiette et le mode de perception des droits qui participent de cette nature sont du ressort exclusif du législateur. L'administration ne saurait sous nul prétexte régler ou modifier en rien par ses actes aucune de ces conditions; réduite au rôle d'agent, elle effectue le calcul dont les bases ont été fixées par le législateur, arrive par ce moyen à découvrir la cotisation individuelle qui incombe à chacun, et en opère le recouvrement aux époques et dans les formes déterminées.

109. — Lorsque le citoyen auquel on vient réclamer une contribution se propose de se fixer sur sa légalité, son attention doit se porter tout d'abord sur

(1) La loi annuelle des recettes présente l'énumération complète des impôts spéciaux dont la perception est autorisée.

sa nature ; il faut rechercher, en s'attachant principalement à l'autorité qui a procédé, à l'acte sur lequel la perception est fondée et à la loi présentée comme renfermant l'autorisation indispensable à l'établissement de tout impôt, si le droit participe de la nature des droits affectés à un service spécial ou s'il constitue une contribution. Dans le premier cas, la question de légalité se décide par l'application des diverses lois qui circonscrivent les pouvoirs délégués à l'administration pour l'établissement des contributions spéciales. Dans le second, la question est d'une solution d'autant plus facile que la loi, on l'a déjà dit, ne laisse rien à l'arbitraire de l'administration ; on n'a qu'à examiner si la perception répond à l'une des contributions établies.

« Toutes les contributions autres que celles qui « sont autorisées par la loi, à quelque titre et sous « quelque dénomination qu'elles se perçoivent, porte « l'article final de la loi annuelle des recettes, sont « formellement interdites, à peine contre les autori- « tés qui les ordonneraient, contre les employés qui « confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en « feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme « concussionnaires, sans préjudice de l'action en répé- « tition pendant trois années, contre tous receveurs, « percepteurs ou individus qui auraient fait la per- « ception ; et, pour exercer cette action devant les « tribunaux, les citoyens sont dispensés d'obtenir « l'autorisation préalable qui est nécessaire pour « mettre en jugement un agent administratif, pour « un fait relatif à ses fonctions. »

Cette disposition, qui paraît avoir été introduite

pour la première fois dans la loi de finances du 15 mai 1818, ouvre deux modes d'action aux particuliers qui voudraient se pourvoir à l'occasion de contributions qu'ils prétendraient n'être pas autorisées par la loi. S'ils supposent que le fonctionnaire qui a perçu le droit savait qu'il n'était pas dû, ils ont la faculté de déposer une plainte en concussion entre les mains du ministère public et de se porter parties civiles pour exercer leur action en restitution accessoirement à l'action publique. (Voy. art. 174 C. pén.) A défaut de poursuite, ou s'ils préfèrent rester en dehors de l'action criminelle, ils sont libres de s'adresser au juge civil par voie d'action principale. Mais la compétence du tribunal forme exception ici à la règle qui, ainsi que nous le dirons bientôt, réserve au conseil de préfecture toutes les réclamations en matière de contributions. C'est une garantie que la loi a voulu ménager contre les perceptions illégales, et qu'il faut se garder d'étendre au-delà de son objet. La compétence des tribunaux est donc subordonnée à deux conditions également indispensables : il faut qu'ils aient été saisis par une action en répétition et que cette action soit fondée sur le reproche d'inconstitutionnalité. (Voy. ord. 16 févr. 1832, préfet de l'Orne, décr. 14 décembre 1862, Grelleau.)

Il importe de remarquer aussi comme une conséquence du même principe, que les actions ouvertes devant les tribunaux ordinaires ne donnent pas le moyen de résister et ne sont destinées qu'à procurer une restitution. Si donc le contribuable se propose d'éviter le payement et, à cet effet, de former opposition à la contrainte décernée par l'administration,

ce n'est plus devant le juge du droit commun, mais devant le juge spécial des contestations en matière de contributions, que le débat doit être porté. Les considérants qui accompagnent une décision du conseil d'État rendue pour le réglement d'un conflit, expriment cette doctrine dans ses termes les plus clairs; on y lit: « considérant que les lois de finances n'ou-« vrent que deux modes d'action judiciaire aux par-« ticuliers qui voudraient se pourvoir à l'occasion de « contributions qu'ils prétendraient n'être pas auto-« risées par la loi, la plainte en concussion et l'action « en répétition pendant trois années; que ces deux « actions, en garantissant les droits des citoyens « contre les perceptions illégales, supposent néan-« moins l'exécution préalable des contraintes décer-« nées par l'administration à laquelle le provisoire « appartient; que, hors de ces deux modes indiqués « d'une manière limitative, il n'appartient point aux « tribunaux de s'immiscer dans l'établissement des « rôles de répartition, en connaissant des actions aux-« quelles ils pourraient donner lieu de la part des « particuliers;

« Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, de statuer « sur une opposition à contraintes décernées en vertu « d'un réglement d'administration publique, rendu « lui-même pour l'exécution des lois des 14 floréal « an XI et 16 sept. 1807, et qu'aux termes de l'art. 4 « de la loi du 14 flor. an XI, les conseils de préfecture « sont seuls compétents pour prononcer sur les con-« testations relatives aux rôles et sur les réclamations « des individus imposés... » (Voy. ord. 4 sept. 1841, marquis de Champigny; décr. 28 août 1848, Julienne.)

110. — La plus grande difficulté dans l'établissement de l'impôt consiste à le répartir suivant une juste proportion, et provient de l'impossibilité de connaître avec exactitude les fortunes privées. Sans entrer dans la discussion que suscite journellement, dans la science économique, la recherche du meilleur système de répartition, contentons-nous de remarquer que la législation française, pour procéder avec moins d'inégalité, a cru devoir s'attacher aux diverses manifestations des ressources des citoyens. Elle demande des subsides à la propriété, à l'industrie, à l'aisance apparente, aux consommations.

Considérées dans leur rapport avec les objets qu'elles frappent, les contributions se partagent en deux grandes classes, à savoir, les contributions directes et les contributions indirectes.

Les contributions directes sont celles qui saisissent directement une portion du revenu des citoyens, et dont le recouvrement s'opère sur le rôle nominatif des contribuables.

Les contributions indirectes sont celles qui reposent sur des objets de consommation journalière.

Elles ne portent sur personne nominativement, et elles atteignent tout le monde sans distinction, puisque, pour y contribuer, il suffit d'user des objets taxés.

111. — C'est aux tribunaux à connaître du recouvrement des amendes, des contraventions et de tout ce qui tient à l'exécution des lois sur les contributions indirectes. (Voy. L. 5 ventôse an XII, art. 88.) Le tribunal des conflits a notamment déclaré leur compétence pour une question de légalité de perception

dans laquelle on avait à prononcer sur le sens et la portée de la loi du 28 décembre 1848 relative à l'impôt du sel. (Voy. arrêt 30 mai 1850, Moreau.)

112. — Ce principe ne souffre d'exception qu'à l'égard de l'impôt des boissons, et dans un seul cas, celui où l'on abandonne le mode de recouvrement ordinaire, pour adopter un système de perception analogue à celui des contributions directes. Nous voulons parler du cas où la régie consent avec les conseils municipaux un abonnement général pour le montant des droits de détail et de circulation dans l'intérieur. (Voy. L. 28 avril 1816, art. 73.)

Lorsque la régie n'est pas d'accord avec les débitants pour fixer l'équivalent du droit, il est prononcé par le préfet en conseil de préfecture, sauf le recours au conseil d'État (Voy. *ibid.*, art. 78) ; c'est là une attribution tout exceptionnelle.

L'abonnement réglé, les syndics nommés par les débitants, sous la présidence du maire ou de son délégué, procèdent, en présence de ce magistrat, à la répartition de la somme à imposer entre tous les débitants alors existants dans la commune. Les rôles arrêtés par les syndics et rendus exécutoires par le maire sont remis au receveur de la régie, pour en poursuivre le recouvrement. (Voy. *ibid.*, art. 80.) La loi ne dit pas que les contestations entre les syndics et les débitants seront de la compétence des conseils de préfecture ; mais cette compétence n'en est pas moins certaine (Voy. ord. 17 juillet 1822, Lecocq) ; elle est de droit puisqu'il s'agit de l'appréciation de rôles qui présentent tous les caractères d'actes administratifs.

113. — On compte quatre sortes de contributions directes, qui sont :

La contribution foncière, à laquelle nous rattacherons la taxe sur les biens des établissements de mainmorte ;

La contribution personnelle et mobilière ;

La contribution des portes et fenêtres ;

La contribution des patentes.

114. — On découvre dans le mode de perception applicable aux trois premières, un caractère qui leur est commun. Le chiffre total de l'impôt à lever est fixé par la loi, et réparti entre les départements, puis divisé d'abord entre les arrondissements, ensuite entre les communes, et enfin entre les individus. On les range sous une dénomination empruntée à ce caractère, et on les appelle impôts de répartition.

Dans l'impôt des patentes, le produit à obtenir est, au contraire, incertain ; la base seule est déterminée. On sait à l'avance quelle sera la somme à payer par chaque contribuable, dans chaque cas prévu, mais on ignore le nombre des citoyens qui se placeront dans les circonstances de nature à les assujettir au droit. Ce genre d'impôt tire son nom du seul élément connu, à savoir le *quantum* à payer par chacun de ceux qu'il atteint ; il reçoit la dénomination d'impôt de *quotité*.

Dans les impôts de répartition, ainsi qu'on le verra plus tard, des commissaires élus par les citoyens désignent les contribuables et fixent la somme due par chacun. Pour les impôts de quotité, au contraire, les agents du fisc ont mission de rechercher les contribuables, et de réclamer, au besoin, contre eux par

la voie juridique, l'application rigoureuse de la loi de l'impôt : c'est l'absence de ce contact irritant qui rend si préférables les impôts de répartition.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE.

115. — La contribution foncière constitue un droit réel, et un droit réel spécialement assis sur les produits de la chose.

115. — La contribution foncière est établie sur les fonds de terre et les bâtiments dont elle frappe le revenu net.

Le propre de cette dette est d'affecter directement la chose. C'est la propriété qui doit, d'où cette conséquence que le propriétaire a le droit de *délaissement.* Il lui suffit pour se dispenser de payer à l'avenir, de déposer à la mairie une déclaration écrite d'abandon perpétuel au profit de la commune de la situation de l'immeuble imposé. (Voy. L. 5 frim. an VII, art. 66.) C'est en vertu du même principe que le trésor a le droit de poursuivre l'expropriation d'un immeuble qui serait privé de tout produit par la négligence ou l'incurie du propriétaire. (Voy. ord. 21 février 1821.)

D'un autre côté, l'impôt foncier est spécialement assis sur les produits des immeubles ; il porte donc sur celui qui a la propriété utile, comme l'emphytéote, l'usufruitier (Voy. décr. 14 juin 1855, Hautoy), le locataire à long terme qui a élevé, à ses frais, des constructions dont il garde la propriété jusqu'à l'expiration du bail. (Voy. décr. 18 janvier 1862, Sarget.) Les simples locataires et fermiers qui ne possèdent

qu'au nom du propriétaire et à titre précaire, et tous ceux qui n'ont sur la chose que des droits insuffisants pour constituer entre leurs mains la propriété utile, n'en sont point tenus. Ce n'est que comme détenteurs des récoltes affectées à l'impôt qu'ils peuvent être contraints de le payer. La loi déclare même expressément que, dans ce cas, ils seront fondés, à moins de conventions contraires, à imputer la somme payée sur le prix de ferme dû au propriétaire. (Voy. L. 3 frim. an VII, art. 147.) Et ces conventions contraires n'autoriseraient même pas à mettre la contribution par voie de simple mutation de cote, à la charge du fermier de l'immeuble sur lequel elle est assise ; c'est toujours le propriétaire qui resterait imposé nominativement, sauf son recours contre le fermier. (Voy. décr. 3 juillet 1852, commune de Cambo.) Le législateur a, d'ailleurs, pris soin d'indiquer le moyen d'éviter à cet égard les difficultés. Tout propriétaire ou usufruitier, ayant plusieurs fermiers dans la même commune, et qui voudra les charger de payer à son acquit la contribution foncière des biens qu'ils tiennent à ferme ou à loyer, doit remettre au percepteur une déclaration indiquant sommairement la division de son revenu imposable entre lui et ses fermiers. Cette déclaration est signée par le propriétaire et les fermiers. Si le nombre des fermiers est de plus de trois, la déclaration est transmise au directeur des contributions directes, qui opère la division de la contribution, et porte, dans un rôle auxiliaire, la somme à payer par chaque fermier. (Voy. L. du 4 août 1844, art. 6.)

Art 1. — Assiette de la contribution foncière.

116. — La loi exclut les privilèges et ne consacre que certaines exceptions déterminées.
117. — Exception applicable aux rues, places, routes et rivières.
118. — Exception relative aux établissements d'utilité publique.
119. — Elle comprend les propriétés de la couronne et les bois et forêts de l'État.
120. — Les simples usagers sur les bois de l'État ne sont pas tenus de l'impôt.
121. — Exceptions destinées à encourager l'agriculture. — Plantations et semis de bois.
122. — Mise en culture des terres vaines et vagues.
123. — Plantations de vignes, mûriers et arbres fruitiers.
124. — Dessèchement de marais.
125. — Formalités à remplir pour être admis à profiter de ces exemptions.
126. — Exemptions pour le cas de construction ou de reconstruction de maisons. — Exemption temporaire introduite par le décret du 13 juillet 1848.
127. — Exemption pour défaut de location des maisons, dans certaines localités.
128. — Les exemptions ne doivent point être étendues au-delà de leurs objets expressément déterminés.
129. — C'est au conseil de préfecture qu'il appartient de connaître de l'application des dispositions prononçant des exemptions.

116. — On ne connaît plus aujourd'hui, ni priviléges ni immunités. L'impôt atteint les biens des communes, ceux des départements, ceux de l'État et même les biens composant le domaine privé du souverain. (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 105, et sén.-cons. 17 déc. 1852, art. 20.) La loi n'a consacré que quelques exceptions rigoureusement déterminées, et

qui toutes se justifient par un motif facile à saisir ; les voici :

117. — La première a pour objet les rues, les places publiques servant aux foires et marchés, les grandes routes, les chemins vicinaux et les rivières. (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 102.) Ces emplacements ont été considérés comme terrains improductifs ; c'est la circonstance à laquelle il importe de s'attacher pour régler l'application de l'exemption prononcée en leur faveur. Elle a, en effet, servi de base à une décision du conseil d'État, sur le point de savoir si les halles et marchés clos peuvent être assimilés aux places affectées aux foires et marchés. Le conseil a jugé que les halles, dont les communes tirent un revenu en percevant un prix de location, doivent être imposées. (Voy. ord. 26 octobre 1836, ville d'Alençon ; 3 mars 1837, min. fin. ; décr. 30 octobre 1848, ville de Beaune ; 11 février 1857, ville de Mortagne.)

118. — Pour bannir jusqu'à l'apparence du privilége, le législateur a voulu que les biens du domaine national fussent soumis à l'impôt comme tous les autres, et que l'État se payât la contribution à lui-même. Cependant, comme la destination des immeubles affectés à un service public exclut la possibilité d'un revenu, on n'a pas supposé que la méprise fût possible sur le but et le motif d'une exemption applicable à ces immeubles. On a donc déclaré que, pour les immeubles appartenant à l'État, ceux productifs de revenus seraient seuls cotisés; et par immeubles productifs de revenus on n'a entendu désigner que ceux qui sont affermés ou dont

les produits sont vendus. C'est ce qui résulte d'une ordonnance du 4 juillet 1837 qui, pour exempter les usines, bâtiments et terres composant un établissement de forges royales, s'est fondée sur ce que les produits étaient destinés aux approvisionnements de la marine, sur ce que les bâtiments ne servaient qu'au logement des agents et ouvriers, et sur ce que les produits des terres se consommaient en nature dans l'intérieur de l'établissement.

L'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII renferme l'énumération des principaux établissements admis à profiter de cette exemption, dont le caractère est d'être absolue et permanente comme la première. Ce sont « les domaines nationaux.... réservés pour un « service national, tels que les deux palais du corps « législatif... le Panthéon, les bâtiments destinés au « logement des ministres et de leurs bureaux, les « arsenaux, magasins, casernes, fortifications (1) « et autres établissements dont la destination a pour « objet l'utilité générale. »

Du reste, l'administration, guidée par la pensée qui a présidé à la disposition, ne distingue point entre les établissements propres aux départements ou aux communes et ceux appartenant à l'État. Elle considère comme non imposables, les églises, les

(1) L'exemption ne doit profiter qu'à l'État ; si donc un particulier venait à construire avec la permission du ministre de la guerre, sur un terrain dépendant des fortifications, sa construction, bien qu'inhérente à une portion non productive du domaine national, n'en constituerait pas moins elle-même une propriété privée soumise à l'impôt. (Voy. ordonnance du 22 juillet 1839, min. fin.)

temples, les cimetières, les archevêchés, les évêchés, les séminaires, les presbytères et jardins y atteuant (Voy. ord. 26 novembre 1840, Geffroy ; décr. 12 décembre 1851, fabrique de Frelinghien ; 10 mars 1862, fabrique de Saint Paterne), les bâtiments occupés par les tribunaux, les hôtels de préfecture, les écoles appartenant aux communes, les jardins botaniques et pépinières, les hospices et les jardins y attenant.

A l'égard des bureaux de bienfaisance qui sont régis par les mêmes règles que les hospices, il ne saurait y avoir de difficulté, ils profitent de l'exemption. (Voy. décr. 25 nov. 1852, bureau de bienfaisance de Beaumont-en-Boine ; 11 janvier 1853, bureau de bienfaisance de Villeneuve.) Le bénéfice en doit être aussi étendu à tous les établissements de charité institués et entretenus par l'administration publique et dans un intérêt public : monts de piété, caisses d'épargne, crèches, ouvroirs, asiles publics d'aliénés, d'aveugles, de sourds-muets ; mais on la réclamerait vainement pour les établissements appartenant à des sociétés particulières de bienfaisance même autorisées (Voy. décr. 19 déc. 1860, caisse d'épargne de Lyon ; 27 juin 1867, d'Imécourt).

La jurisprudence a admis que les écoles secondaires ecclésiastiques tenaient le caractère d'établissement d'utilité publique de l'ordonnance d'institution. (Voy. ord. 14 janvier 1839, évêque de Quimper ; 1er juillet 1840, évêque d'Angers ; décr. 6 juin 1856, Asseline.) Elle est même allée jusqu'à l'étendre à une maison appartenant à une fabrique, mais affectée par ordonnance royale à une école primaire et au logement de

frères chargés de la diriger. (Voy. ord. 19 juin 1838, fabrique de Saint-Epvre de Nancy.)

Les congrégations religieuses reconnues, bien qu'elles constituent des établissements d'utilité publique, et soient soumises, dans une certaine mesure, à la tutelle ou à la surveillance administrative, ne sont pas des administrations publiques : ce caractère ne leur appartient pas, même alors qu'elles traitent avec l'administration centrale ou locale, pour se charger comme auxiliaires, d'un service qui n'est point exclusivement administratif, et que de simples particuliers pourraient remplir. Les subventions accordées par l'État, par les départements ou par les communes, ne suffisent point pour en changer le caractère privé. Elles restent donc passibles de l'impôt foncier. (Voy. ord. 2 mars 1839, religieuses de Notre-Dame de la Charité ; décr. 28 mai 1853, congrégation des dames de Flines ; 6 mai 1857, Giraud.)

119. — Le même motif explique l'exemption prononcée par la loi du 21 ventôse an IX pour les bois et forêts de l'État ; car si ces biens produisent des fruits, la portion la plus précieuse est, en réalité, employée *en nature* pour les divers besoins du service public. L'exemption cesse naturellement du moment que les bois ou forêts passent, par vente ou autrement, du domaine national dans le domaine privé ; l'administration des domaines est même autorisée à se faire payer en sus du prix dû par les nouveaux possesseurs une somme égale au montant de l'imposition, au *prorata* de ce qui reste à courir de l'année au jour de la transmission. Elle est elle-même saisie, relativement à l'imposition afférente à cette portion

de l'année, d'une action, qui est réservée pour toutes les autres années, à l'administration des contributions directes. (Voy. ord. 10 février 1830, hospice d'Arras.)

Les bois et forêts de l'État supportent, d'ailleurs, les centimes ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses départementales. (L. 18 juillet 1866, art. 6.)

Le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 exempte de l'impôt foncier les biens composant la dotation de la couronne, mais cette dispense ne concerne que l'impôt dû à l'État.

En résumé, pour ramener l'application de l'exemption à une règle générale, il faut la subordonner à la réunion de ces trois circonstances, à savoir: 1° qu'il s'agisse d'immeubles non productifs; 2° que ces immeubles soient affectés à une destination d'utilité générale; 3° qu'ils appartiennent à l'État ou aux communes.

Les biens productifs restent soumis au droit commun, quels que soient leurs possesseurs.

120. — Les tiers investis d'un simple droit d'usage sur les bois et forêts de l'État, n'étant ni copropriétaires, ni usufruitiers, ne peuvent être tenus de l'impôt (Voy. ord. 13 juillet 1825, Martin de Villiers; décr. 22 juillet 1848, commune de Vagney et autres) qu'en vertu d'une clause expresse de l'acte de concession. Toute contestation sur ce point entre eux et les agents du trésor nécessitera, par conséquent, l'intervention du juge ordinaire; le conseil de préfecture surseoira à prononcer sur la demande en décharge des usagers, pour que l'autorité judiciaire

détermine, par application des clauses de l'acte et des règles du droit commun, leur position, quant à la participation à l'impôt. (Voy. ord. 15 octobre 1830, min. fin. ; 29 août 1834, min. fin.)

Après les exemptions permanentes introduites pour les objets consacrés à un service d'utilité publique, viennent des exemptions temporaires consacrées à l'effet d'encourager l'agriculture.

121. — 1° L'art. 226 du Code forestier, modifié par la loi du 18 juin 1859, porte que « les semis et plan- « tations de bois, sur le sommet et le penchant des « montagnes, sur les dunes et dans les landes, seront « exempts de tout impôt pendant trente ans. » D'un autre côté, la loi du 3 frimaire an VII dispose que « le revenu imposable des terrains maintenant en « valeur qui seront plantés ou semés en bois ne sera « évalué, pendant les trente premières années de la « plantation ou du semis, qu'au quart de celui des « terres d'égale valeur non plantées. » (Voy. art. 116.) Il semble que dans les deux cas, l'exemption, ayant évidemment le même but, ne présente d'autre différence que celle relative à la quotité. Il en est une autre cependant beaucoup plus digne de remarque, qui résulte d'une condition particulière imposée à l'exemption prononcée par la loi de frimaire. Aux termes de l'art. 117 de cette loi, les propriétaires qui ont semé ou planté des terrains déjà en culture, ne sont admis à profiter de la remise qu'autant qu'ils ont eu le soin de faire, à la mairie, préalablement à l'ensemencement ou à la plantation, une déclaration détaillée des terrains qu'ils voulaient améliorer, tandis que le Code forestier n'exige rien de semblable

pour les semis ou plantations sur les montagnes, les dunes, ou sur les landes. (Voy. ord. 27 août 1839, min. fin.; décr. 14 août 1850, Labitte; 5 août 1854, Merland.)

122. — 2° « La cotisation des terres vaines et vagues « ou en friche depuis quinze ans, qui seront plantées « en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne « pourra être augmentée pendant les vingt premières « années de la plantation. » (Voy. art. 114.)

« La cotisation des terres vaines et vagues depuis « quinze ans, qui seront mises en culture autre que « celle désignée en l'art. 114 (autre que celle de « vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers), ne « pourra être augmentée pendant les trente premières « années du semis ou de la plantation. » (V. art. 112.)

123. — 3° « Le revenu imposable des terrains déjà « en valeur, qui seront plantés en vignes, mûriers « ou autres arbres fruitiers, ne pourra être évalué, « pendant les quinze premières années de la plan- « tation, qu'au taux de celui des terres d'égale valeur « non plantées. » (Voy. art. 115.) « Le revenu impo- « sable des terrains maintenant en valeur qui seront « plantés ou semés en bois ne sera évalué, pendant « les trente premières années de la plantation ou du « semis, qu'au quart de celui des terres d'égale valeur « non plantées. » (Voy. art. 116.)

124. — 4° « La cotisation des marais qui seront « desséchés ne pourra être augmentée pendant les « vingt-cinq premières années après le dessèche- « ment. » (Voy. art. 111.) Il a été jugé que l'exemption est applicable même aux marais qui, après le dessèchement, ont été convertis en marais salants.

(Voy. décr. 9 nov. 1850, dame de Robien ; 3 mai 1851, de Gouvello.)

Quant au point de départ du temps de remise, il ne commence à courir que du moment de l'entier desséchement. (V. ord. 25 janv. 1839, de la Fruglaye.)

Si la matrice de la contribution foncière n'avait assigné aux marais, avant leur desséchement, aucun revenu net, le propriétaire ne pourrait s'en prévaloir pour réclamer l'application du minimum de contribution fixé par l'art. 65 de la loi du 3 frim. an VII, à un décime par hectare. (Voy. ord. 9 janvier 1846, Allouneau ; 20 août 1847, de la Blottais et Thomassin.) Il y a lieu, dans ce cas, d'apprécier le revenu d'après les circonstances.

125. — La condition que nous avons indiquée comme imposée aux propriétaires qui plantent ou sèment en bois des terrains déjà en valeur, pour jouir de la remise qui leur est accordée durant trente années, est commune à chacune des exemptions mentionnées sous les trois numéros précédents. Le propriétaire est irrévocablement déchu du droit de s'en prévaloir si, avant de commencer les travaux, il n'a eu le soin de faire la déclaration détaillée des terrains qui en devaient faire l'objet. (Voy. art. 117.) Voici le but de cette déclaration.

Dans les dix jours qui la suivent, l'administration municipale charge l'adjoint ou un membre du conseil municipal de visiter les terrains, conjointement avec deux des répartiteurs, et de dresser procès-verbal de leur état présent. Ce procès-verbal est, ensuite, affiché durant vingt jours, tant dans la commune de la situation des biens qu'au chef-lieu du canton, pour

donner aux répartiteurs et à tous autres contribuables la facilité de contester la déclaration et de présenter des observations sur le procès-verbal de l'état présent des terrains. A l'expiration de ce délai, le conseil municipal se réunit, prend connaissance du procès-verbal et des observations produites, et arrête que le déclarant, en raison de l'état de son terrain, a ou n'a pas droit aux avantages auxquels il prétend.

Cet arrêté, dans tous les cas, tombe sous l'empire de la règle qui réserve la faculté de l'appel au préfet. (Voy. art. 118, 119 et 120.)

Et si l'on veut aller plus loin, la question devient litigieuse, il faut prendre la voie contentieuse ; c'est au conseil de préfecture d'abord, et ensuite au conseil d'État qu'il appartient de statuer. (Voy. ord. 14 févr. 1845, de Schulenbourg.)

126. — La loi de frimaire, dans le titre consacré à l'exposition des règles d'évaluation, renferme au profit des propriétés bâties, une disposition que nous croyons devoir ranger au nombre des exemptions. On lit dans l'art. 88 : « Les maisons, les fabriques et « manufactures, forges, moulins et autres usines « nouvellement construits, ne seront soumis à la « contribution foncière que la troisième année après « leur construction. Le terrain qu'ils enlèvent à la « culture continuera d'être cotisé jusqu'alors comme « il l'était avant. Il en sera de même pour tous autres « édifices nouvellement construits et reconstruits : « le terrain seul sera cotisé pendant les deux pre- « mières années. »

Toute propriété bâtie s'évaluant, ainsi que nous l'expliquerons bientôt, en deux parties, la superficie

et la bâtisse, notre disposition est de l'application la plus facile; empruntons seulement à la jurisprudence quelques règles de nature à préciser sa portée.

D'après la première, le droit à l'exemption relativement aux édifices à plusieurs étages dont la reconstruction n'a lieu que pour partie, se mesure sur le nombre d'étages construits ou reconstruits. (Voy. ord. 28 mai 1840, Borelly de Mandols.)

La seconde n'assigne pour point de départ aux deux années de remise que le moment de l'achèvement de la construction ou de la reconstruction, quelle qu'en soit la durée (Voy. ord. 25 juillet 1838, Lay ; 8 avril 1840, min. fin.;. décr. 29 nov. 1851, Paumard) ; mais en même temps, elle prescrit de considérer comme distincte, sous ce rapport, chaque partie successivement mise en valeur dans les maisons composées de plusieurs parties. (Voy. ord. 24 déc. 1838, Pagès.)

La troisième porte sur l'appréciation de faits essentiellement variables ; elle a trait aux caractères distinctifs de la reconstruction et de son achèvement. Pour une maison d'habitation ou d'exploitation, la conservation des murs de face exclut l'idée d'une reconstruction et réduit les travaux à de simples travaux de réparation. (Voy. ord. 28 nov. 1834, Thibaut.) Il en est autrement des bâtiments affectés à une usine, par exemple, d'un moulin ; les murs ne forment plus qu'un accessoire, leur conservation n'enlève point le bénéfice de l'exemption au propriétaire qui a renouvelé son établissement. C'est au moins ce qu'on a jugé pour un meunier qui avait rétabli son moulin incendié. (Voy. ord. 15 oct. 1826, Boudousquié.)

Quant à l'achèvement de la construction ou de la

reconstruction, il est réputé complet du jour que la maison se trouve *habitable*, alors même qu'elle ne serait ni louée, ni mise en location. (Voy. ord. 3 mars 1840, Visitandines de Marseille; 8 avril 1840, min. fin.; 24 juin 1840, Laurence.)

Le décret du 13 juillet 1848 a introduit une exemption temporaire en faveur des bâtiments dont la construction commencée et au moins arasée au niveau du sol, avant le 1er janvier 1849, a été terminée au 1er juillet 1850. Il est fait remise aux propriétaires de la contribution foncière et de celle des portes et fenêtres pendant dix ans, à partir du 1er janvier 1849. (Voy. art. 1er.)

Une circulaire ministérielle du 29 juillet 1848 avait signalé certaines conditions comme exigées pour avoir droit à cette exemption, mais le conseil d'État a jugé que le défaut d'observation des prescriptions de cette circulaire ne suffisait pas pour faire perdre le bénéfice que le décret avait entendu conférer. (Voy. décr. 19 nov. 1852, Matouillet; 17 mai 1854, Caill.)

127. — Aux termes de l'art. 84 de la loi du 3 frimaire an VII, les maisons qui restaient inhabitées pendant un an étaient imposées, non comme propriétés bâties, mais comme terres labourables de première qualité, à raison du terrain enlevé à la culture. Ce système a été changé par la loi du 15 septembre 1807 dont les articles 37 et 38 ont interdit, pour l'avenir, les réductions pour pertes de revenus provenant de vacances de loyers. Mais l'usage ayant, dans quelques villes, et notamment à Paris, résisté aux prohibitions de cette dernière loi, on a dû chercher à mettre la légalité en harmonie avec la pratique.

C'est en effet le but de l'art. 5 de la loi de finances du 28 juin 1833; il porte: « Dans les villes de 20,000 « âmes et au-dessus, et lorsque les conseils munici- « paux en auront formé la demande, les vacances, « pendant un trimestre au moins, de tout ou partie « des *maisons* dont les propriétaires ne sont pas dans « l'usage de se réserver la jouissance, pourront, en « cas d'insuffisance des sommes allouées sur le fonds « de non-valeurs, donner lieu au dégrèvement de la « portion d'impôt afférente au revenu perdu. Ces « dégrèvements seront prononcés par les conseils de « préfecture, à titre de décharges et réductions, et « réimposés au rôle foncier de l'année qui suivra la « décision. »

Dans les villes réunissant les conditions voulues pour l'application de cette disposition, elle constitue une exemption qui présente seulement cela de particulier que son motif est emprunté à des considérations d'équité de nature à justifier une grâce plutôt qu'à faire naître un droit (1).

128. — Ici se termine la série des exceptions au principe qui veut que toutes les propriétés immobi-

(1) Dans les villes et communes de moins de 20,000 âmes de population, les demandes en réduction de cotes pour défaut de location n'ont d'autre caractère que celui de demandes en remise ou modération, et sont, dès lors, de la compétence du préfet, et non du conseil de préfecture. (Voy. ord. 26 décembre 1840. min. fin.; décr. 5 août 1848, Bernage; 22 avril 1857, Delorme.) — C'est aussi devant le préfet qu'il faut porter la demande en remise ou modération, pour l'année courante, à raison de la démolition d'une maison, postérieurement à l'ouverture de l'exercice pour lequel elle a été imposée à la contribution foncière et des portes et fenêtres. (Voy. décret 1er juin 1850, Béchetoille.)

lières soient soumises à l'impôt foncier ; c'est le lieu de rappeler que ce principe est empreint d'une rigueur absolue, et que rien ne peut échapper à son empire en dehors des objets et des circonstances spécialement déterminés. Dans le doute, par conséquent, la loi commune doit l'emporter, car elle a pour elle la présomption ; on n'ignore point qu'il est de l'essence de l'exception de demeurer circonscrite dans les plus étroites limites.

129. — L'*avertissement* distribué à chaque contribuable, lors de l'émission des rôles annuels, le met à même, en lui donnant le détail de ce qu'il doit payer, de reconnaître s'il lui a été fait une exacte application de la loi. Il est admis à réclamer, dans le délai de trois mois à partir de la *publication* des rôles, lorsqu'il ne lui a pas été tenu compte de l'exemption à laquelle il croit avoir droit. Les demandes à cet effet participent du caractère des demandes en décharge totale ou partielle. (Voy. ord. 6 mars 1835, Trubert.) Le conseil de préfecture en est saisi dans des formes et les juge suivant des règles que nous expliquerons plus au long dans l'art. 4.

Art. 2 — Répartition de l'impôt foncier entre les départements, les arrondissements et les communes.

130. — L'Assemblée constituante avait ordonné la répartition entre les départements au marc le franc des anciennes contributions.
131. — Système actuellement en vigueur.
132. — Répartition entre les arrondissements et les communes.
133 — Voie de recours ouverte en cette matière.

130. — L'autorité législative fixe par la loi annuelle du budget, le chiffre de l'impôt foncier. Ce

chiffre fixé, l'opération pour arriver à déterminer la somme à recouvrer sur chaque individu se réduit à une répartition. Il semble au premier coup d'œil, que ce soit là une opération du ressort exclusif de l'administration, et il en serait ainsi, en effet, si, l'échelle d'évaluation étant la même pour la surface entière de l'empire, on n'avait qu'à se baser sur ses résultats. On additionnerait les valeurs représentatives du revenu de ses membres pour obtenir le chiffre du revenu imposable de la commune ; le total des revenus des diverses communes exprimerait le revenu de l'arrondissement ; celui du département se composerait de la réunion des chiffres afférents aux arrondissements ; on n'aurait par conséquent, à procéder qu'à un calcul d'une extrême simplicité. Ce système est empreint d'un caractère d'exactitude et d'unité trop frappant pour ne pas s'être présenté avec tous ses avantages à la pensée des membres de l'Assemblée Constituante. Mais cette Assemblée dut craindre que l'application immédiate à la répartition de l'impôt, qui touche à tant d'intérêts et suscite tant de défiance, d'un nouveau système de division territoriale qui, en même temps qu'il choquait toutes les habitudes, inquiétait des prétentions auxquelles leur ancienneté tenait lieu de légitimité, ne le compromît sans retour. Elle rendit hommage à ce principe qui veut que la législation, suivant les mœurs pas à pas, ne les modifie que par une action lente et graduée. On se résigna, pour déterminer la part à assigner à chaque division territoriale, à calculer les impôts de tout genre supportés par les terres dans toute la France, *y compris ce que les privilégiés auraient dû payer*, et à répartir

la contribution foncière entre les localités, au marc le franc des anciennes contributions. Les bases d'évaluation posées par la loi ne furent destinées qu'à servir à la répartition entre les individus, du contingent de chaque commune.

131. — Cependant, en subissant le joug des abus du passé, on n'avait pas renoncé à l'espoir de le briser dans l'avenir ; et les réclamations, de jour en jour plus vives, contre l'inégalité de condition faite aux départements, permettaient d'envisager comme prochain le jour où la répartition entre les communes, les arrondissements et les départements reposerait sur la même base que la répartition individuelle, lorsqu'on signala dans ce système un danger qui le fit écarter. On supposa que la législature pourrait se laisser entraîner à fixer l'impôt dans son rapport avec le revenu individuel et disposer, par exemple, que chaque propriétaire payerait un dixième ou un vingtième de son revenu, au lieu de déterminer annuellement les sommes allouées à l'État, si elle avait une fois la connaissance de l'évaluation du revenu de toutes les propriétés du royaume, et si la répartition, à quelque degré qu'elle s'opérât, ne devait avoir d'autre base que cette évaluation. Ce résultat dont la conséquence pouvait être la mise en oubli de la maxime qui veut que l'impôt se mesure *sur ce que le peuple doit, et non pas sur ce qu'il peut payer*, éveilla des inquiétudes assez vives pour que le législateur eût à les calmer. La loi du 31 juillet 1821, dont l'objet fut de réaliser l'institution du *cadastre* que l'Assemblée Constituante avait décrétée, déclare qu'*à partir du 1er janvier 1822, les opérations cadastrales seront circonscrites dans chaque*

département. (Voy. art. 20), et met, par ce moyen, obstacle à ce que ces opérations se fassent sur une même échelle et donnent un résultat commun à la totalité du pays.

La loi annuelle portant fixation du budget assigne à chaque département son contingent particulier. La proportion suivie dans le principe était empruntée, nous l'avons vu, au régime détruit en 1789; elle demeura la même jusqu'en 1821; mais, à cette époque, elle subit une légère rectification d'après les documents recueillis par l'administration sur les forces contributives des départements. (Voy. L. du 31 juillet 1821, art 17.)

La nécessité de maintenir, dans l'intérêt des stipulations dont elle est l'objet, et aussi dans le but d'encourager les améliorations agricoles, la fixité des charges incombant à la propriété foncière, ne permet de réviser qu'à de longs intervalles les bases des contingents départementaux (1); mais les mêmes motifs ne sauraient s'appliquer à la portion de ces charges qui porte spécialement sur les propriétés bâties dont la valeur est toujours essentiellement variable; le devoir du pouvoir législatif est, aux termes de la loi du 17 août 1835 (Voy. art. 2), d'avoir égard, dans la fixation du contingent départemental, à l'augmenta-

(1) L'art. 2 de la loi de finances du 7 août 1850 avait décidé qu'aussitôt après la promulgation de cette loi, le gouvernement aurait à prendre les mesures nécessaires pour qu'il fût procédé, sans délai, à une nouvelle évaluation des revenus territoriaux; mais il ne paraît pas que ce travail ait été fait ou qu'on ait songé à en appliquer les résultats.

tion ou à la diminution du nombre des propriétés bâties (1).

132. — Il était naturel de confier la répartition aux autorités les plus rapprochées des éléments dont l'appréciation devait lui servir de base. Ce soin a donc été remis aux corps électifs locaux. Entre les arrondissements, la répartition est faite par le conseil général du département. Le conseil d'arrondissement l'effectue entre les communes.

133. — Ces assemblées accomplissent cette mission comme *déléguées du pouvoir législatif* auquel est réservée la fixation de l'impôt. La conséquence en est que leurs décisions, en cette matière, sont *souveraines* de leur nature. (Voy. ord. 14 juin 1837, Witz; 17 février 1848, Quinon.)

Toutefois, le défaut absolu de recours n'existe que pour les décisions du conseil général. Les communes, en effet, après en avoir vainement appelé au conseil d'arrondissement mieux informé, ont la ressource de

(1) Il convient de faire observer que la loi prescrit de tenir compte des changements intervenus dans cette matière imposable non-seulement après la fixation du budget, mais même après l'ouverture des recettes. A cet effet, les contrôleurs, à l'époque de la tournée des mutations, dressent tous les ans une matrice particulière des propriétés bâties devenues imposables; et il est rédigé, sur cette matrice, des rôles spéciaux dont le recouvrement profite au trésor; ce n'est que l'année suivante que la nouvelle matière imposable entre dans le rôle général.

Pour les démolitions, comme elles ne peuvent être constatées *annuellement* avant l'époque de la répartition, elles ne peuvent motiver un dégrèvement pour l'année même; mais le ministre des finances les admet en diminution sur les contingents de l'année suivante. (Voy. circulaire du 18 août 1835.)

porter leur demande en réduction devant le conseil de département. (Voy. L. du 10 mai 1838, art. 1 et 2.)

Voici le mode de procéder.

Lorsque la loi du budget a été promulguée, les conseils d'arrondissement sont d'abord convoqués pour une première session. Ils délibèrent, alors, sur les réclamations auxquelles peut donner lieu le contingent de l'arrondissement. Ce contingent étant fixé d'après les éléments pris par le corps législatif pour base de la répartition entre les départements (Voy. L. 31 juillet 1821, art. 19), il suit une proportion non moins constante que celui du département et peut être prévu, ou du moins présumé, à l'avance.

La délibération prise par le conseil d'arrondissement à l'effet d'obtenir une réduction est remise, par le préfet, au conseil général qui l'apprécie et ne peut se dispenser de statuer avant de procéder à la répartition (1). (Voy. L. du 10 mai 1838, art. 1.)

Les communes, de leur côté, ne procèdent pas autrement; elles saisissent, par l'intermédiaire du sous-préfet, le conseil d'arrondissement de leurs réclamations contre le contingent qu'elles présument devoir être mis à leur charge. Le conseil d'arrondissement statue sur ces demandes dans le cours de sa première session, qui précède toujours la réunion

(1) « Il a paru convenable..... de déclarer en termes exprès les « devoirs imposés au conseil général et d'indiquer qu'en cas de « réclamation d'un arrondissement, il ne peut se dispenser de « prendre à son égard une décision. Cette décision est le prélimi- « naire indispensable de la répartition ; elle s'y lie intimement ; « elle la prépare. » (Voy. le rapport de M. Vivien sur la loi du 10 mai 1838.)

du conseil général. Et les communes ont encore le temps de porter leur demande devant ce conseil, si elles ont à se plaindre de la décision du conseil d'arrondissement. (Voy. *ibid.*, art. 2.)

Dans le cas où l'arrondissement ou la commune ne s'apercevrait d'une lésion que postérieurement à la répartition, le jugement de la réclamation serait nécessairement renvoyé aux réunions de l'année suivante ; mais elle n'en conserverait pas moins le droit qui lui servirait de fondement. La complication d'opérations que nécessiterait son admission aurait tout au plus pour effet d'en rendre le succès moins facile.

Art. 3. — Répartition du contingent assigné à la commune dans la contribution foncière.

134. — La répartition est faite par une commission que nomme l'autorité municipale.
135. — La répartition a lieu au marc le franc du revenu de chaque contribuable.
136. — La confection du cadastre a eu pour objet de découvrir ce revenu.
137. — Origine du cadastre.
138. — La première opération cadastrale a pour objet la délimitation de la commune. — Règles relatives à cette opération.
139. — Triangulation. — Levé des plans et arpentage.
140. — Faculté pour chaque propriétaire de se procurer un extrait du plan, en ce qui concerne ses propriétés.
141. — Expertise.
142. — Création des classes.
143. — Formation du tarif des évaluations.
144. — Classement des parcelles.
145. — Règles tracées par la loi pour l'évaluation des diverses natures de propriétés. — Terres labourables.

146. — Jardins.
147. — Vignes et pépinières.
148. — Prairies, vergers, cultures mêlées, châtaigneraies, olivets, etc.
149. — Pâtis, palus, marais et bas prés.
150. — Terres vaines et vagues.
151. — Bois et forêts.
152. — Étangs.
153. — Salines, marais salants.
154. — Carrières, mines et tourbières.
155. — Canaux.
156. — Chemins de fer.
157. — Maisons d'habitation, forges et fabriques.
158. — Bâtiments d'exploitation rurale.
159. — Ponts.
160. — Bains, moulins sur bateaux, bacs et bateaux de blanchisserie.
161. — Les indications législatives doivent être rigoureusement suivies pour l'évaluation du revenu imposable.
162. — Le droit d'assister au classement n'exclut point le droit de réclamer contre ses résultats.
163. — Confection des états de sections et de la matrice.
164. — Expédition des rôles.
165. — Du droit de réclamer après l'émission du rôle cadastral.
166. — Le délai est de six mois.
167. — Les réclamations sont personnelles et individuelles. — Le maire représente la commune.
168. — Les réclamations, dont il est parlé ici, sont seulement celles qui ne peuvent être dirigées que contre le premier rôle cadastral et se trouvent, à jamais, frappées de déchéance, si elles n'ont été présentées dans les six mois qui suivent son émission.
169. — Réclamations contre le tarif des évaluations.
170. — Réclamations contre le classement.
171. — L'instruction de ces deux sortes de réclamations ne comporte nulle règle spéciale.

134. — Dans le sein des communes, la répartition entre les individus s'effectue sous la surveillance de l'autorité municipale par une commission de répartiteurs qu'elle nomme ; l'opération à ce dernier degré a d'autant plus d'importance qu'elle est destinée à donner le chiffre du *quantum* que le contribuable devra verser dans les mains des préposés du Trésor.

135. — La part assignée au département, à l'arrondissement et à la commune ne suit point exactement, on l'a vu, la proportion de la richesse immobilière. Le revenu est le principal, mais il n'est pas le seul élément qui serve de base à la répartition. La participation de chaque citoyen au contingent mis à la charge de la commune est, au contraire, mesurée sur sa richesse ; il contribue proportionnellement au revenu net de ses propriétés immobilières comprises dans le territoire communal. C'est donc seulement dans ces limites qu'il est vrai de dire que l'impôt ne pèse sur chacun que proportionnellement à sa fortune, et que l'impôt foncier, en particulier, ne frappe que le revenu net des propriétés immobilières. (Voy. L. du 3 frimaire an VII, art. 2.)

136. — Pour découvrir le revenu net qui sert de base à la répartition du contingent communal, il a nécessairement fallu constater l'étendue et la nature des propriétés de tous ceux appelés à concourir au paiement ; c'est le but qu'on s'est proposé dans la confection du cadastre ; cette vaste opération, qui a embrassé tout le territoire de la France, était à peine terminée qu'une loi du 7 août 1850 en permettait le renouvellement à la condition que la commune fut cadastrée depuis trente ans au moins, que le conseil

municipal en fît la demande et pourvût aux frais des nouvelles opérations, et qu'enfin le conseil général du département émît un avis conforme à la demande. (Voy. art. 7.) La confection du cadastre originaire ou révisé n'a donc, jusqu'à ce jour, pour ainsi dire pas été interrompue, et les détails à ce sujet n'ont pas seulement un intérêt historique.

137. — L'idée du cadastre est fort ancienne : le Dauphiné en avait un avant 1359, puisqu'à cette époque Charles V en fit faire la révision. Quelques provinces de l'ancienne monarchie avaient leur cadastre ; déjà même plusieurs ministres, et parmi eux Colbert, avaient pensé à faire un cadastre général. Mais c'est, à proprement parler, dans les décrets des 21 août et 16 septembre 1791 que se trouve l'origine du cadastre tel qu'il a été fait, sauf quelques modifications, et ce n'est que depuis la loi du 31 juillet 1821 que sa confection a été poussée avec une activité égale à son importance. Les diverses opérations qu'il embrasse vont faire comprendre en quoi il consiste.

138. — La première opération a pour objet la délimitation de la commune. Elle est confiée à des géomètres qui ont le caractère d'agents de l'administration publique et qui, à ce titre, ne peuvent être actionnés pour les dommages occasionnés dans le cours de leur travail aux héritages privés, qu'après qu'il a été décidé par l'autorité administrative si le fait qui leur est imputé se rattache ou non à l'exécution des lois sur le cadastre et sur les travaux publics. (Voy. ord. 25 janv. 1831, de Vergennes.)

Lorsque la délimitation ne soulève aucune contestation, le géomètre se contente de rédiger, de signer

et de faire signer par les maires des communes intéressées un procès-verbal à la suite duquel doit se trouver celui de la division du territoire de la commune en sections.

S'il y a contestation, il porte sur un croquis figuratif les limites prétendues de part et d'autre, consigne les prétentions respectives dans son procès-verbal et termine en donnant son avis. Il est ensuite prononcé par le préfet pour les communes du même département, et par le gouvernement, c'est-à-dire par l'Empereur, sur le vu des avis des conseils municipaux, des sous-préfets et des préfets, si les communes appartiennent à différents départements. Quant aux changements de limites, ils ne s'opèrent que par des échanges et des réunions de territoires d'après des décrets impériaux. (Voy. régl. 10 oct. 1821, art. 8.)

Mais il convient de remarquer que les mesures dont il s'agit ici se distinguent essentiellement des *distractions et réunions de communes* dont nous avons parlé au chapitre VIe de la deuxième partie de cet ouvrage.

La délimitation n'échappe aux formalités prescrites par la loi du 18 juillet 1837 pour le fractionnement des communes, que lorsqu'elle n'a trait qu'aux opérations cadastrales et n'atteint pas un assez grand nombre d'habitants ou une assez notable portion de territoire pour intéresser l'existence ou la constitution de la commune. (Voy. avis du 28 févr. 1838.)

139. — Les limites qui circonscrivent la commune reconnues et fixées, il est procédé à la *triangulation* du terrain qu'elles renferment. La triangulation n'est qu'une opération géométrique dont le but est, en fixant d'avance avec une grande précision des points

déterminés, de faire reconnaître promptement toute erreur qui viendrait à se glisser dans le travail destiné à donner la configuration et la consistance des propriétés individuelles.

Ce travail comprend le *levé du plan* et l'*arpentage*. Les plans se lèvent et l'arpentage se fait par *parcelles*, c'est-à-dire par portions se distinguant par la différence soit du propriétaire, soit de la nature de culture ; à raison de l'importance des résultats de cette double opération, on a fait en sorte de se ménager le contrôle des propriétaires personnellement intéressés. Pour les mettre à même de vérifier les désignations et les contenances données à leurs fonds, il est dressé pour chacun d'eux, par le géomètre qui lève le plan, un bulletin présentant l'indication et la contenance exacte de toutes les parcelles qui lui appartiennent et qui sont éparses dans le plan général.

Le géomètre procède lui-même à la communication de ces bulletins ; il les porte dans la commune ; il fait appeler les propriétaires ; il les aide à reconnaître les parcelles portées sous leur nom, reçoit leurs observations, répare immédiatement et en leur présence, les omissions, les erreurs et les faux ou doubles emplois, et fait signer chaque bulletin par le propriétaire ou, faute par celui-ci de savoir signer, par le maire, pour constater qu'il n'y a pas eu de réclamations ou qu'il y a été fait droit. (Voy. régl. du 10 oct. 1821, art. 14.)

Après cette vérification qui met fin aux travaux d'art, il semble qu'on soit assuré de leur perfection, et que la rectitude du plan et la fixité des noms et des contenances ne laissent plus rien à désirer ;

cependant on se réserve encore la possibilité de réparer les erreurs que les opérations subséquentes viendraient à faire découvrir. Ce n'est que lorsqu'il a été procédé à l'évaluation du revenu imposable de toutes les parcelles, que le plan est définitivement arrêté, et que le géomètre en chef en fait, pour la commune, une copie sur des feuilles qui sont reliées en atlas. (Voy. régl. du 10 oct. 1821, art. 15.)

140. — Aux termes de l'art. 35 du règlement du 10 octobre 1821, le propriétaire qui désire se procurer un extrait du plan, en ce qui concerne ses propriétés, doit s'adresser au géomètre en chef et lui en payer le prix d'après le tarif arrêté par le préfet. Ces extraits peuvent être utiles à produire dans les contestations du ressort des tribunaux ordinaires, non moins que dans les litiges soumis aux juges administratifs. Car si le cadastre ne peut jamais suppléer aux titres de propriété, il représente les faits existant au moment où il a été dressé, et constitue, par conséquent, un document précieux à consulter dans les questions de possession.

141. — Lorsqu'on a obtenu par le levé du plan la configuration et la contenance des parcelles, il ne reste plus qu'à évaluer le revenu net de chacune d'elles. On désigne sous la dénomination *d'expertise* l'ensemble des opérations destinées à conduire à ce résultat.

Désormais la mission des géomètres a pris fin ; ce sont les propriétaires eux-mêmes, nommés au nombre de cinq par le conseil municipal auquel ont été adjoints les plus forts imposés en nombre égal à celui des membres du conseil, qui, sous le nom de com-

missaires vérificateurs et classificateurs, sont chargés de procéder, avec l'assistance du contrôleur, à l'expertise.

142. — Après que les propriétaires classificateurs ont fait, conjointement avec le contrôleur, une reconnaissance générale du territoire et choisi et indiqué, spécialement et nominativement, les fonds devant servir de type pour chacune des classes de chaque nature de propriété, le conseil municipal est appelé à s'occuper de la classification, qui consiste à déterminer en combien de classes chaque nature de propriété doit être divisée, à raison des divers degrés de fertilité du terrain.

Le nombre des classes ne doit jamais excéder celui de cinq pour les cultures.

Les maisons peuvent, dans les communes rurales, être divisées en dix classes, au plus ; dans les villes, bourgs et communes très-peuplées, elles ne sont point susceptibles d'être divisées en classes. Chaque maison est évaluée séparément.

La division en classes n'est pas non plus applicable aux usines, fabriques et manufactures. Chaque usine, fabrique et manufacture doit faire l'objet d'une évaluation particulière. (Voy. régl. du 10 oct. 1821, art. 20.)

143. — « La classification étant une fois arrêtée, « porte le réglement, le conseil municipal s'occupe « du tarif des évaluations.

« Pour obtenir des évaluations proportionnelles, il « s'attache avant tout à établir le plus juste rapport « entre les quatre principales natures de culture.

« Ainsi, commençant par les terres labourables, s'il

« décide que le prix de la première classe est de 12 fr.,
« il réglera le rapport dans lequel le prix de la pre-
« mière classe des prés, des vignes, des bois taillis, etc.,
« doit être, relativement à la première classe des
« terres.

« S'il est reconnu que la première classe des prés
« doit être portée au double de celle des terres, la
« première classe des vignes également au double,
« la première classe des bois taillis au quart, il en
« résulte les gradations de prix suivantes :

« 1re classe des terres.	12 fr.
« 1re classe des prés.	24
« 1re classe des vignes	24
« 1re classe des bois taillis . .	3

« Les prix des premières classes des principales
« natures de cultures se trouvant proportionnelle-
« ment réglés, le conseil municipal procède à la fixa-
« tion des prix des classes subséquentes, d'après les
« mêmes procédés.

« Ainsi, revenant aux terres labourables, si la pre-
« mière classe est de 12 fr., et que, proportionnelle-
« ment à cette première classe, la seconde doive être
« inférieure d'un sixième, la troisième d'un tiers, la
« quatrième de moitié, et enfin la cinquième de trois
« quarts, le tarif des terres labourables sera fixé
« comme il suit :

« 1re classe.	12 fr.
« 2e classe.	10
« 3e classe.	8
« 4e classe.	6
« 5e classe.	3

« Le conseil municipal règle de même les prix des

« différentes classes des prés, des vignes, des bois
« taillis, comparativement à la première.

« Les autres cultures sont évaluées eu égard aux
« prix des cultures principales avec lesquelles elles
« ont une espèce d'analogie.

« Les maisons doivent être estimées dans la même
« proportion que les fonds ruraux, eu égard à leur
« situation et aux avantages qu'elles présentent.

« Chaque usine recevra une évaluation particu-
« lière.

« Dans les villes et les communes où les maisons
« ne sont point divisées en classes, chaque maison
« devant être évaluée séparément, l'estimation n'en
« est point portée dans le tarif ; elle est faite sur le
« terrain même, par les propriétaires classificateurs. »
(Voy. art. 21.)

Le tarif des évaluations est envoyé au préfet, qui l'approuve ou le modifie, s'il y a lieu, après avoir pris l'avis du conseil de préfecture.

Les contribuables ont intérêt à ce que le tarif soit établi sur de justes bases, ils doivent donc être admis à réclamer pour le faire rectifier. Mais comme cet intérêt ne se révèle dans tout son jour que par le résultat définitif, nous attendrons que ce résultat soit porté à la connaissance des citoyens pour parler des réclamations à diriger contre les opérations qui l'auront amené.

144. — Dès que le tarif est arrêté, on entreprend le *classement ;* il consiste à distribuer chaque parcelle de propriété dans les classes arrêtées par le conseil municipal.

Les classificateurs se transportent successivement

dans chaque section de la commune pour l'exécuter sur le terrain. Ils sont, d'ailleurs, autorisés à s'adjoindre les indicateurs qu'ils jugent en état de leur fournir des éclaircissements utiles. De leur côté les propriétaires ou leurs fermiers ou régisseurs, peuvent, si bon leur semble, assister au classement et présenter leurs observations.

145. — C'est ici le lieu d'indiquer sommairement les règles tracées par la loi pour l'évaluation des diverses natures de propriétés. Commençons par les propriétés non bâties.

Pour les terres labourables, cultivées ou susceptibles de l'être, on détermine en premier lieu la nature des produits qu'elles peuvent donner, en s'en tenant aux cultures généralement usitées dans la commune. On suppute ensuite quelle est la valeur du produit brut ou total qu'elles peuvent rendre, année commune, en les supposant cultivées sans travaux, ni dépenses extraordinaires, mais selon la coutume du pays, et en formant l'année commune sur quinze années antérieures, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles. Ce qui reste du produit brut de chaque article de terre labourable, déduction faite des frais de culture, semence, récolte et entretien, forme le revenu net imposable. (Voy. art. 56 et 57, L. 3 frim. an VII.)

146. — Les jardins potagers s'évaluent d'après le produit de leur location possible, année commune prise sur quinze, sans que l'évaluation puisse tomber au-dessous de celle des meilleures terres labourables de la localité. (Voy. art. 58.)

Les emplacements de pur agrément, jardins, par-

terres, pièces d'eau, etc., se portent purement et simplement au taux des meilleures terres labourables de la localité. (Voy. art. 59.)

147. — On calcule le produit brut des vignes de même que pour les terres labourables, en prenant l'année commune sur quinze, mais, en outre des frais de culture, de récolte, d'entretien, d'engrais et de pressoir, on déduit, pour obtenir le revenu imposable, un quinzième de ce produit, en considération du dépérissement annuel. (Voy. art. 60 et 61.)

Les pépinières doivent être évaluées comme terres labourables de première classe.

148. — Le revenu des prairies naturelles se calcule d'après la valeur de leur produit, année commune prise sur quinze, déduction faite des frais d'entretien et de récolte. (Voy. art. 62.)

Les prairies artificielles sont évaluées comme les terres labourables d'égale qualité. (Voy. art. 63.)

Les vergers dont le principal revenu consiste dans le produit des arbres fruitiers qui y sont plantés, doivent être évalués d'après le produit de la plantation augmenté de la plus-value résultant de la culture immédiate ou accessoire.

On appelle cultures mêlées, les terrains qui contiennent à la fois diverses productions, telles que des terres labourables ou des prés mêlés de vignes et d'arbres, sans que l'on puisse reconnaître quelle est la culture dominante. Il faut, pour l'évaluation, en réunir les divers produits.

Quant aux châtaigneraies, olivets, mûriers, aulnaies, saussaies, oseraies, on doit ajouter aux produits

de ces plantations, les produits des cultures accessoires, s'il s'en trouve.

Enfin, les rizières, cultures en maïs, houblonnières, chenevières, cultures en tabac, pommes de terre, etc., doivent s'évaluer d'après le même principe et par les mêmes procédés que les terres cultivées.

149. — Le revenu imposable des *pâtis*, *palus*, *marais*, *bas prés*, et en général de tous les terrains qui ne peuvent servir que de simples pâturages, s'obtient par l'appréciation approximative de ce qu'en peut tirer le propriétaire, année commune, soit en faisant consommer la pâture, soit en les louant, sous la déduction des frais d'entretien. (Voy. art. 64.)

150. — La cotisation des terres vaines et vagues, des landes et bruyères et des terrains inondés, quelque minime que soit leur produit, ne peut être moindre d'un décime par hectare. (Voy. art. 65.)

151. — Le revenu imposable des bois consiste dans le prix moyen de leurs coupes annuelles, déduction faite des frais d'entretien, de garde et de repeuplement. L'évaluation des bois taillis qui ne sont pas en coupes réglées, sera faite d'après leur comparaison avec les autres bois de la commune ou du canton. (Voy. L. 3 frim., art. 67 et 68.)

A la différence de ce qui se pratiquait sous l'empire de la loi de frimaire, les bois, quel que soit leur âge, ne sont plus évalués, aujourd'hui, que comme bois taillis. Cette disposition introduite pour encourager les propriétaires à laisser croître leurs bois en futaie, n'empêche cependant pas de tenir compte des différences de fertilité du sol; elle ne fait pas une

obligation, par exemple, de ranger dans la classe des taillis de la commune une futaie plantée sur un sol infiniment meilleur ; on doit seulement se contenter de faire abstraction de l'âge et estimer le bois d'après ce qu'il vaudrait comme taillis, toutes ses autres conditions demeurant, d'ailleurs, les mêmes. (Voy. ord. 6 août 1839, veuve d'Amoneville.)

Il ne faudrait pas, non plus, supposer qu'on pût s'en prévaloir pour faire écarter de l'estimation le produit des ventes annuelles de baliveaux. Ces arbres gênent le taillis dans sa croissance ; d'un autre côté, ils sont pris sur les coupes annuelles ; il est donc juste de chercher une compensation à cette moins-value. Or, on y parvient en comprenant le produit des baliveaux dans les produits du taillis ; on les considère comme faisant partie de ce taillis et on embrasse le tout dans une même évaluation. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Holtermann ; 31 décembre 1838, Leboucher de Richemont.)

152. — Pour les étangs, on évalue le produit de la pêche, année commune sur quinze moins les deux plus fortes et les deux plus mauvaises, et on déduit les frais d'entretien, de pêche et de repeuplement. Le revenu des terrains alternativement en culture et en étang est évalué d'après ce double rapport. (Voy. art. 79 et 80.)

153. — Les *salins, les marais salants* et les *salines* sont taxés, à raison de leur superficie, sur le pied des meilleures terres labourables.

Les bâtiments sont estimés comme les autres propriétés bâties. (Voy. décret du 15 octobre 1810 et loi du 17 juin 1840, art. 17.)

154. — Les carrières, les mines et les tourbières ne sont évaluées qu'à raison de la superficie occupée pour leur exploitation, et sur le pied des terrains environnants. (Voy. L. 3 frimaire, art. 81 et décret du 10 décembre 1811.) On ne doit même pas comprendre dans cette superficie les parties sur lesquelles l'exploitation a été abandonnée ; celles-là ne sont évaluées qu'en raison des produits dont elles sont réellement susceptibles. (Voy. ord. 3 mai 1834, commune de Daours.)

155. — Les canaux de navigation, quel qu'en soit le propriétaire, doivent la contribution foncière en raison du terrain qu'ils occupent, y compris leurs francs-bords, comme terre de première qualité. (Voy. L. des 5 floréal an XI et 23 juillet 1820.) Mais les bourdigues ou pêcheries dépendantes d'un canal, ainsi que les terrains inutiles à la navigation, qui figurent comme annexes dans la concession dont il a fait l'objet, ne sont imposables qu'en raison de leurs produits particuliers. (Voy. ord. 4 nov. 1835, commune de Cette.)

Les canaux de navigation construits aux frais du trésor public sont, comme tous autres, imposables à la contribution foncière. D'après une circulaire du ministre des finances du 3 octobre 1826, cette contribution doit être acquittée par l'administration des ponts et chaussées, pendant la durée des travaux, et par l'administration des contributions indirectes après la mise en activité de la navigation, moyennant un péage qui est perçu par cette dernière administration. (Voy. décr. 20 septembre 1848, min. des fin.)

Les canaux non navigables, simplement destinés

aux conduites d'eau, pour le roulement des usines ou pour l'irrigation, ne sont évalués qu'en raison de l'espace qu'ils occupent et sur le pied des terres qui les bordent (1). (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 104; ord. 20 février 1835, min. des fin.)

156. — Les chemins de fer, pour leur surface et leurs dépendances, sont assimilés aux canaux de navigation ; quant aux bâtiments et magasins d'exploitation, ils suivent le sort des propriétés bâties de la localité. C'est une condition que le gouvernement a soin d'insérer dans le cahier des charges et que le pouvoir législatif n'a jamais manqué de sanctionner en autorisant l'établissement des divers chemins de fer. (Voy. *suprà* le chapitre *Des chemins de fer.*)

157. — Nous passons aux propriétés bâties.

Le revenu imposable des maisons d'habitation et des forges, fabriques, manufactures, moulins et autres usines est déterminé d'après leur valeur locative calculée sur dix années, sous la déduction d'un quart de cette valeur pour les maisons, et d'un tiers pour

(1) Le droit n'est point assis sur le sol occupé par les eaux, il porte sur le canal lui-même, abstraction faite du terrain qui forme son lit. Ce point est important à considérer, lorsque les propriétaires du canal prétendent que la *conduite d'eau* ne constitue, à leur profit, qu'une servitude sur l'héritage traversé, qu'elle n'enlève point la propriété du terrain occupé par les eaux au maître de cet héritage et que, par suite, lui seul est tenu de l'impôt vis-à-vis de l'État. On a à répondre que le canal est considéré comme objet imposable par la loi de frimaire, et que ceux qui en ont la jouissance exclusive sont les *contribuables* désignés aux préposés de l'État. (Voy. ord. 5 mai 1831, Moyroux.)

les usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. (Voy. L. 3 frim. an VII, art. 82 et 87.)

Dans l'appréciation de la valeur locative que la loi assigne ici pour base à l'impôt, il est essentiel de ne point oublier qu'il ne s'agit que de l'impôt foncier, dont la destination est de n'atteindre que les revenus donnés par les immeubles, que par conséquent la valeur locative des maisons et établissements industriels que l'on a à rechercher, n'est autre chose que le loyer qu'on en retire ou qu'on en pourrait retirer en les louant dans leur condition d'immeubles. La distinction est d'une application aisée en ce qui concerne les maisons ; on fait tout simplement abstraction des meubles qu'elles peuvent renfermer, par exemple, lorsqu'elles constituent des hôtels garnis. Mais la question est infiniment plus délicate pour les établissements industriels ; car parmi les objets servant à leur exploitation, on a à reconnaître ceux qui, en raison de leur nature ou parce qu'ils font corps avec les bâtiments, doivent entrer dans l'estimation. L'administration des contributions directes, dans une instruction ministérielle du 22 juillet 1833, propose la règle à suivre en ces termes : « Jusqu'ici, on n'a évalué les manufactures, fabriques et usines qu'en raison des bâtiments, chutes d'eau et autres objets immeubles par leur nature. Si des effets mobiliers sont quelquefois entrés dans les bases d'évaluation, c'est qu'alors ces effets étaient attachés au fonds à perpétuelle demeure et en faisaient partie intégrante. C'est ainsi que les machines à vapeur fixées à perpétuelle demeure doivent, aux termes d'une ordon-

« nance royale rendue en conseil d'État le 31 décem-
« bre 1828, être considérées comme grossissant la
« valeur locative des établissements où elles sont
« placées. Mais les dispositions de cette ordonnance
« ne sauraient s'appliquer aux métiers à filer ou à
« carder, ni à d'autres machines du même genre, qui
« peuvent être déplacées d'un instant à l'autre, dont
« le nombre peut constamment varier au gré de l'ex-
« ploitant, qui sont essentiellement mobiliers, et ne
« paraissent pas, dès lors, devoir plus entrer dans
« l'évaluation d'une manufacture que l'on n'a égard
« aux meubles pour fixer le revenu imposable d'une
« maison servant d'hôtel garni. »

Cette doctrine nous paraît, en effet, répondre exactement à la volonté législative; aussi avons-nous hâte de rapporter une décision du conseil d'État qui vient évidemment la confirmer.

Le conseil de préfecture de la Sarthe avait décidé que les tournants et les machines attachés à l'usine d'un fabricant de papier devaient rester en dehors de l'évaluation cadastrale, par ce motif, entre autres, que les machines servant à la fabrication du papier, ne sauraient être considérées comme immeubles à raison de leur mobilité, des modifications qu'y apportent journellement les perfectionnements de la mécanique et des changements de destination que peut, au gré du propriétaire, subir l'usine elle-même.

Sur le recours, le ministre a fait observer que les tournants et la machine à papier continu, dont il s'agissait, constituaient, conformément aux principes établis dans l'instruction du 22 juillet 1833, des effets attachés au fonds à perpétuelle demeure et en faisant

partie intégrante, et ne pouvaient, par conséquent, suivre le sort des meubles.

C'est ce qui a été jugé ; le conseil a statué ainsi : « Considérant qu'aux termes des art. 5 et 87 de la « loi du 3 frimaire an VII, le revenu net imposable « des usines doit être déterminé d'après leur valeur « locative ; considérant que la valeur locative des éta- « blissements industriels doit être établie d'après « l'état matériel de ces établissements considérés « comme usines, tels qu'ils se comportent au moment « où il s'agit de les imposer ; que, dès lors, c'est à « tort que le conseil de préfecture du département « de la Sarthe n'a point tenu compte, dans l'appré- « ciation de l'usine du sieur Montaru-Pothée, *des « machines qui en font partie intégrante* ; considérant « qu'il résulte de l'instruction que le revenu net im- « posable de ladite usine, tant pour les bâtiments et « la chute d'eau que pour les machines, a été juste- « ment fixé par les experts à la somme de 3,101 fr. ; « —Art. 1er. L'arrêté du conseil de préfecture du dé- « partement de la Sarthe, en date du 30 déc. 1839, « est annulé... » (Voy. ord. 8 mai 1841, min. des fin.)

158. — Les bâtiments servant aux exploitations rurales, tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs... ainsi que les cours desdites fermes et métairies ne sont soumis à la contribution foncière qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture, évalué sur le pied des meilleures terres labourables de la commune. (Voy. art. 85.) Ainsi il y a lieu d'exempter de la contribution foncière afférente aux propriétés bâties, et de celles des portes et fenêtres, une maison qui ne fait office que de bâtiment d'ex-

ploitation rurale (Voy. ord. 19 mars 1847, Pellerin.) C'est, du reste, la destination de fait, l'usage habituel qu'il convient de considérer pour l'application de cette disposition. (Voy. ord. 18 mars 1841, Luce ; décret 9 juillet 1866, Bonnefoi de Lafontan.) Un bâtiment dans lequel on ne logerait des bestiaux ou on ne serrerait des récoltes que dans des circonstances extraordinaires et essentiellement passagères ne tomberait certainement pas dans la classe des bâtiments ruraux (Voy. ord. 28 novembre 1845, Lafaurie ; décr. 6 décem. 1862, Nemoz ; 6 mai 1863, Gaure) ; de même que des granges ou des écuries ne perdraient point ce caractère parce qu'elles auraient été affectées au logement d'ouvriers venus de villages voisins pour travailler au compte du fermier pour la durée de la saison. (Voy. ord. 26 déc. 1830, Jarre.) Les granges qui forment dépendances d'une maison de ville ne peuvent être considérées comme affectées au service d'une exploitation rurale ; et vinssent-elles à être séparées de la maison, elles doivent être considérées et imposées comme propriétés bâties, et non pas seulement à raison de la superficie qu'elles occupent. (Voy. décr. 20 avril 1850, Dupin.)

On a remarqué que, dans le calcul du revenu imposable, la déduction à faire, en considération du dépérissement et des frais d'entretien variait du tiers au quart, selon qu'il s'agissait d'usines ou de maisons d'habitation. Si un immeuble approprié à l'exercice d'une grande industrie renferme, comme il arrive souvent, des bâtiments de diverse nature, on appliquera la déduction du tiers à ceux qui constitueront des usines et celle du quart aux bâtiments que leur

destination et les causes de dépérissement auxquelles ils seront exposés assimileront aux maisons d'habitation (Voy. décr. 17 août 1864, chemin de fer de Paris à Lyon). — Un théâtre, bien que son exploitation soit une entreprise industrielle, se rapproche d'une maison bien plus que d'une usine en ce qui concerne les frais d'entretien et de réparation ; la déduction dès lors ne doit être que du quart (Voy. ord. 11 mai 1838, Variétés de Bordeaux; décr. 18 mars 1857, Gymnase dramatique de Paris).

159. — Les ponts appartenant à des individus ou à des compagnies ne sont imposés, dans l'usage, qu'à raison du terrain occupé par les culées évalué sur le pied des meilleures terres labourables.

160. — La jurisprudence ayant considéré les bains, moulins sur bateaux, les bacs, bateaux de blanchisserie et autres simplement retenus par des amarres, comme biens meubles, et à ce titre non soumis à la contribution foncière, le législateur est venu au secours de l'impôt. Ils tombent désormais dans la classe des usines (Voy. L. 18 juillet 1836, art. 2), frappées par l'art. 87 de la loi de frimaire.

161. — Le but que la loi s'est proposé dans le système d'évaluation qu'elle a pris soin d'organiser, c'est de n'assigner pour base au prélèvement à faire au profit de l'État que le *revenu net*, c'est-à-dire le produit, déduction faite des frais d'exploitation, de semence, de récolte, d'entretien et de réparation, et de restreindre autant que possible l'arbitraire inhérent à une appréciation de cette nature. La volonté du législateur, sous ce rapport, doit donc être sans cesse présente à la pensée des commissaires appelés

à évaluer les biens imposables; ils ne doivent pas oublier un seul instant que s'ils ont à rechercher le revenu net, leur devoir est, pour y parvenir, de suivre avec rigueur les indications données par la loi. (Voy. ord. 31 déc. 1838, Leboucher de Richemont.)

162. — Le droit pour les propriétaires d'assister au classement, leur assure la faculté de veiller à l'exacte observation des dispositions législatives dont nous venons de présenter le tableau. Cette garantie néanmoins n'est pas la seule qui leur ait été ménagée; nous parlerons bientôt du droit de réclamation qui leur est ouvert, et appartient même à ceux qui ont participé aux opérations cadastrales. (Voy. ord. 8 août 1834, Bordet-Giey.)

163. — Le classement effectué, le directeur des contributions rassemble les résultats des opérations cadastrales. Il dresse d'abord un état par sections du plan, qui comprend les propriétés non bâties et bâties et contient : 1° les noms des propriétaires ; 2° les numéros du plan ; 3° les cantons ou lieux dits ; 4° la nature de la propriété ; 5° la contenance de chaque parcelle ; 6° l'indication des classes ; 7° le revenu de chaque parcelle de propriété non bâtie ou bâtie. (Voy. réglem. du 10 oct. 1831, art. 26.) Il récapitule ensuite, sous le nom de chaque propriétaire, porté sur une feuille distincte, les détails qui le concernent dans les divers états de sections, en ayant soin de laisser à la suite de son article un espace en blanc suffisant pour recevoir les parcelles qu'il acquerra. (Voy. régl. du 10 oct. 1821, art. 27.)

Ce dernier travail, qui a pour objet la formation de ce qu'on appelle *la matrice*, pour indiquer que les

rôles n'en sont qu'une copie, donne tous les éléments de la répartition individuelle. On n'a plus, en effet, qu'à distribuer le contingent assigné à la commune au marc la livre des évaluations faites et portées sur la matrice ; opération toute de chiffres et de calcul qu'on a également réservée à l'administration pour assurer la régularité, l'unité et la promptitude du service.

164. — Le directeur des contributions transcrit les noms des contribuables portés sur la matrice, la somme du revenu cadastral de chacun et exprime en chiffres la quotité à payer pour sa part de contribution. C'est là l'*expédition des rôles.*

Dès que le rôle d'une commune est terminé, il est transmis à la préfecture; on vérifie si les évaluations de la matrice ont été exactement suivies, et le préfet le rend exécutoire par un arrêté pris en conseil de préfecture (Voy. arr. du 22 brum. an VI, et l'instruction annexée.)

165. — Nous avons fait observer, à divers degrés de l'opération cadastrale, que les propriétaires avaient le droit d'assister à l'exécution du travail pour faire valoir leurs intérêts et leurs droits. Ainsi, la communication des bulletins de contenance, pour le plan, le dépôt à la mairie, pour le tarif des évaluations, et enfin la faculté d'assister au classement des parcelles leur ont donné le moyen de découvrir et de faire rectifier toute erreur. Cependant, l'expérience a prouvé que ce n'est qu'au moment où ils ont leur revenu et leur cote sous les yeux, que les contribuables sont réellement à portée de juger s'ils sont ou non surtaxés; on leur accorde, en conséquence, le droit de

réclamer après l'émission du rôle cadastral. Le directeur joint à l'avertissement qui doit être adressé à chaque contribuable pour lui faire connaître le montant de sa cote, une lettre particulièrement destinée à lui donner avis de la remise des états de sections et matrices à la mairie, ainsi que du délai accordé pour les réclamations contre le rôle mis en recouvrement.

166. — Le délai pour toutes les réclamations contre le premier rôle est de six mois à partir de sa mise en recouvrement. Nous verrons qu'il est réduit de moitié pour les réclamations contre les rôles annuels autres que celui qui suit immédiatement la confection du cadastre.

167. — Une règle non moins générale, c'est que les réclamations doivent être individuelles et personnelles à celui qui les forme. Elle est même si rigoureuse qu'on ne reconnaît pas au nouveau possesseur qualité pour demander la décharge de contributions assises sur des terrains imposés au nom du précédent propriétaire. (Voy. ord. 9 déc. 1845, Soucin-Camusat; décr. 16 sept. 1848, Sénac.) Un contribuable ne peut, à plus forte raison, demander en aucun cas et sous aucun prétexte, ni la refonte totale du cadastre (Voy. décr. 28 mai 1852, Vince, Bureau et Arnous), ni la modification de ses résultats à l'égard d'un ou de plusieurs propriétaires autres que lui-même ; ses conclusions ne sauraient tendre qu'à la rectification de la cote qui lui est personnelle. (Voy. ord. 5 mai 1831, Dupasquier ; 7 févr. 1848, Marouat.)

Cette règle néanmoins ne fait pas obstacle aux réclamations fondées sur l'intérêt collectif des mem-

bres de la communauté. Lorsqu'un contribuable est taxé dans une proportion trop faible, ou obtient une réduction, ce qu'il paye de moins retombe sur les autres contribuables ; il est donc de toute justice qu'il soit permis à ceux-ci de réclamer pour faire élever les cotes trop faibles et de combattre les demandes en décharge et en réduction de cotes que ceux qu'elles atteignent prétendent trop fortes. Ce droit d'agir pour attaquer et pour se défendre s'exerce selon les règles tracées pour tous les droits propres à l'association communale, par l'intermédiaire du maire, représentant légal de la commune. (Voy. *sup.*, tit. II, chap. VI, et décr. 24 juill. 1862, comm. de Beaubray.)

168. — Pour introduire plus d'ordre et de clarté dans notre travail, nous ne parlerons ici que des réclamations qui ne peuvent avoir lieu que dans les six mois qui suivent la mise en recouvrement du rôle cadastral, et qui, par l'expiration de ce délai, deviennent inadmissibles, non-seulement contre le premier rôle émis, mais aussi contre les rôles de toutes les années ultérieures.

Il en est deux espèces, à savoir : les réclamations dirigées contre le tarif des évaluations et celles dirigées contre le classement.

169. — Lorsque le contribuable se borne à critiquer le tarif des évaluations, lorsqu'il soutient que les proportions n'ont pas été gardées dans l'évaluation des types des classes diverses, que le type de la deuxième classe, par exemple, des terres labourables, a été porté à un chiffre trop élevé relativement à celui adopté pour la première classe, et que, par suite, les

parcelles du second degré de fertilité sont surchargées vis-à-vis des terres de première qualité, la réclamation se réduit à une demande en rectification de tarif.

Or, le tarif général des évaluations ne repose que sur une appréciation qui a dû être abandonnée à la sagesse de l'administration, parce qu'elle intervient entre des intérêts collectifs : il est donc juste que les réclamations dirigées contre cette appréciation, soient soumises à l'autorité purement administrative ; on les porte devant le préfet en conseil de préfecture, et, après lui, devant le ministre des finances. (Voy. ord. 11 juillet 1834, Bouvery ; 23 avril 1836, Barbeau ; 23 juillet 1841, ville de Bar-sur-Seine ; décr. 22 janv. 1849, commune de Verniolle ; 17 mai 1854, Garnier.) Ni le conseil de préfecture, ni le conseil d'État n'en sauraient connaître sans excéder les limites de leur compétence. (Voy. ord. 9 mars 1836, min. des fin.; 11 avril 1837, ville d'Epernay.)

Il n'y a d'exception à cette règle que pour le cas où, le réclamant se trouvant posséder la totalité ou la presque totalité d'une culture, le tarif n'a d'application qu'à lui, ne repose que sur une appréciation entre l'intérêt collectif des autres membres de la commune et son intérêt individuel et se confond à son égard avec le classement : on a compris qu'il ne pouvait être sacrifié par l'assemblée municipale, et on lui a ménagé la protection de l'autorité juridique. Les réclamations, dans ce cas, sont assimilées aux réclamations contre le classement (Voy. régl. du 15 mars 1827, art. 81) ; le conseil de préfecture est compétent pour en connaître.

Mais remarquons que c'est là une exception con-

sacrée au profit du contribuable seulement, sans qu'on puisse s'en armer contre lui (Voy. ord. 11 avril 1837, Villedavray ; décr, 24 juillet 1862, comm. de Beaubray) ; et que, même à son égard, on doit se montrer rigoureux dans l'exigence des conditions. On s'est refusé à considérer comme propriétaire de la presque totalité d'une culture un contribuable qui possédait 215 hectares de bois sur 445. (Voy. ord. 23 avril 1836, Marbeau.)

170. — Passons aux réclamations contre le classement.

L'art. 9 de l'ordonnance du 3 octobre 1821 porte : « Tout propriétaire est admis à réclamer contre le « classement de ses fonds, pendant les six mois qui « suivent la mise en recouvrement du rôle cadastral. « Passé ce délai, aucune réclamation ne pourra être « admise *qu'autant qu'elle portera sur des causes pos-« térieures et étrangères au classement.* »

Le réglement du 10 octobre 1821 ajoute : « Les « propriétaires sont admis à réclamer, à toute épo-« que, lorsque la diminution qu'ils éprouvent dans « leur revenu imposable provient de causes posté-« rieures et étrangères au classement, telles que dé-« molition ou incendie de maisons, cession de terrain « à la voie publique, disparition de fonds par l'effet de « corrosion ou d'envahissement par les caux, enfin, « perte de revenu dans quelque propriété dont la « valeur, justement évaluée dans le principe, aura « été détériorée *par suite d'événements imprévus et indé-« pendants de la volonté du propriétaire.* » (Voy. art. 31.)

Enfin, le réglement du 15 mars 1827 reconnaît expressément que l'ordonnance royale et le régle-

ment de 1821 n'ont rien changé à l'art. 38 de la loi du 15 sept. 1807, qui établit une différence entre les réclamations relatives aux propriétés non bâties et celles concernant les propriétés bâties et excepte les dernières de la déchéance. (Voy. ord. 30 nov. 1841, Parpaite.)

Il résulte de ces dispositions que les réclamations fondées sur l'inexactitude de l'évaluation du revenu imposable ne peuvent être formées que dans les six mois qui suivent l'émission du premier rôle dressé d'après les opérations cadastrales, toutes les fois qu'elles sont dirigées contre le classement, qu'elles s'appliquent à des propriétés *non bâties*, et que l'état du fonds imposé n'a pas été modifié par un fait postérieur au classement et indépendant de la volonté de son propriétaire. (Voy. ord. 16 décembre 1841, Renaud.)

Les réclamations contre le classement se distinguent aisément. Ce caractère appartient à toute réclamation tendant à établir que l'objet imposé a été rangé dans une classe, tandis qu'il aurait dû être placé dans une autre, et à obtenir que cette erreur soit rectifiée. On ne nie pas que l'immeuble ne soit compris dans les limites de la commune, qu'il n'ait été justement compté au nombre des propriétés du contribuable, que sa contenance ne soit exactement indiquée (Voy. *inf.* n° 176), mais on prétend que l'évaluation de son revenu net a été mal faite, soit parce qu'on s'est mépris sur sa culture en le considérant comme verger, tandis qu'il ne formait qu'une terre labourable, soit parce qu'on a négligé de faire subir au produit brut toutes les déductions, ou seulement

les déductions marquées par la loi, soit enfin parce qu'on a exagéré ou diminué ce produit lui-même.

Nous ne pensons pas que la distinction entre les réclamations contre le classement des fonds de terre et celles relatives au classement des propriétés bâties puisse présenter aucune difficulté, puisque la loi, en traçant les règles d'évaluation, a séparé les propriétés bâties de celles non bâties (1).

Quant aux causes de changement de valeur postérieures et étrangères au classement, on a quelquefois perdu de vue que ces changements ne donnaient lieu à une réclamation susceptible d'être présentée après la publication des rôles autres que celui qui suit la confection du cadastre, qu'autant qu'ils s'étaient réalisés indépendamment de la volonté du contribuable. Mais la jurisprudence a constamment ramené les réclamants à une saine interprétation de la volonté législative. Ainsi elle a successivement rejeté, comme formées en dehors du délai fixé par l'ordonnance du 3 octobre 1821, des demandes en descente de classe fondées sur ce que des prés avaient été, depuis les opérations cadastrales, transformés en terres labourables (Voy. ord. 1er août 1834, Jacob) ; sur ce que des bois avaient été défrichés (Voy. ord. 23 juin 1841, de Colnet ; décr. 10 mai 1851, Nicolaï de Bercy) ; sur

(1) On a jugé que les bordigues devaient, à raison de leur construction et de l'éventualité de leurs produits, être assimilées aux usines en ce qui concerne l'impôt foncier et que, par suite, le dégrèvement pour causes postérieures au classement pouvait en être demandé chaque année lors de la mise en recouvrement du rôle. (Voy. ord. 18 mars 1841, comp. des Canaux de Cette et des Étangs.)

ce que des vignes avaient été arrachées (Voy. ord. 15 févr. 1840, Leblanc; décr. 16 sept. 1848, Sonnet-Vaillant) (1).

171. — L'instruction des réclamations qui tombent sous l'empire de la déchéance prononcée par l'ordonnance du 3 octobre 1821 ne comporte que l'application des règles communes; elles seront exposées dans l'article suivant.

Art. 4. — Rôles annuels.

172. — Changements à effectuer, chaque année, sur la matrice cadastrale.
173. — Suite. — Travail des mutations.
174. — Expédition et émission des rôles annuels.
175. — Délai pour les réclamations.
176. — Enumération des diverses causes de réclamations. — Application du délai
177. — Toutes les réclamations énumérées sont de la compétence du conseil de préfecture.

(1) Je rappelle que là il n'est question que des propriétés non bâties, et qu'aux termes de l'art. 38 de la loi du 15 septembre 1807 la démolition, bien que volontaire, d'un bâtiment est, au contraire, de nature à justifier une demande en dégrèvement, et cela pour l'année même pendant laquelle la démolition a eu lieu et à partir de l'époque où elle a été terminée. (Voy. ord. 5 février 1841, Dessaigne.) — Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue que c'est dans l'intérêt du propriétaire surtaxé seulement que l'ordonnance du 3 octobre 1821 introduit cette sorte de révision partielle du rôle cadastral; on ne pourrait donc, par voie de réciprocité, en faire dériver, pour les répartiteurs, le droit de rehausser le revenu imposable des propriétés qui auraient été améliorées par suite d'un événement indépendant de la volonté du propriétaire. (Voy. ord. 27 avril 1847, Andras de Bost)

172. — Il ne suffisait pas de parvenir, au moyen des opérations cadastrales, à la confection des *matrices de rôles*; ce travail nécessitait, comme complément indispensable, une mesure qui eût pour résultat de le maintenir sans cesse au courant des changements de propriétaires et des modifications dans les objets imposables, de nature à motiver une réduction permanente ou temporaire dans le chiffre assigné pour base à la répartition.

Dans le système inauguré par les lois des 22 brumaire an VI et 3 frimaire an VII, l'état des mutations de nature à affecter la matrice cadastrale n'aurait consisté qu'en un simple relevé fait par les répartiteurs, des déclarations dont il aurait été tenu note par le secrétaire de l'administration municipale, sur un registre ouvert, à cet effet, sous le nom de *livre des mutations* ou de celles qui leur auraient été présentées lors de leur réunion annuelle (Voy. L. 3 frim. an VII,

art. 33 et 36). Mais on ne tarda pas à reconnaître qu'il ne fallait pas compter sur l'initiative des intéressés, que l'intervention des répartiteurs ne pouvait se produire qu'à titre de contrôle et qu'il convenait de laisser à l'administration elle-même le soin de former le tableau des mutations. En ce qui concerne la contribution foncière, le travail des mutations comprend notamment la réception des déclarations de mutation de propriétés et la rédaction des extraits de matrice ou feuilles de mutation indiquant les parcelles, objets des changements ; la recherche des propriétés non bâties devenues imposables ou ayant cessé de l'être, celle des constructions et des démolitions totales ou partielles, ainsi que des changements de destination susceptibles d'affecter le revenu imposable des propriétés bâties. De nombreuses circulaires qui réglaient tous ces détails, ont été résumées dans une instruction générale en cent soixante articles, sous la date du 18 décembre 1853, qui associe le percepteur des contributions aux travaux préparatoires des mutations tout en réservant l'opération elle-même de la mutation au contrôleur assisté des répartiteurs.

173. — D'après l'instruction que nous venons de citer, lorsque la mutation résulte d'un acte enregistré et qu'il n'existe pas, d'ailleurs, d'incertitude sur l'identité de la propriété, la présence des parties n'a pas d'utilité. Il suffit, dans ce cas, que les feuilles de mutation mentionnent la date des actes et qu'elles soient signées par l'agent qui les a rédigées. Si les mutations de propriétés ne sont point constatées par des actes enregistrés dont il soit justifié, les feuilles doivent être signées par l'ancien et le nouveau proprié-

taires. S'il ne s'agit que de rectifier une erreur d'attribution ou de transporter le *sol* d'une propriété bâtie à l'article du propriétaire imposé pour l'*élévation*, la mutation peut être opérée sur la signature des répartiteurs ; mais il en est donné avis au propriétaire à qui la parcelle est nouvellement attribuée. (Voy. art. 39, 40 et 41.) Il est de règle qu'on ne doit pas procéder à la division d'un domaine ou même d'une simple parcelle, entre plusieurs propriétaires lorsqu'il n'y a pas eu de partage effectif (Voy. art. 34).

Le contrôleur des contributions, dans une tournée annuelle, vérifie, au vu des pièces cadastrales et en présence des répartiteurs et du percepteur, les feuilles de mutation rédigées pendant l'année ; il procède, au besoin, en présence des parties intéressées, aux opérations de mesurage ou à l'inspection des lieux (Voy. art. 72). Létat des mutations, rédigé dans l'ordre des articles de la matrice générale, et signé par le contrôleur et les répartiteurs, est envoyé au directeur des contributions directes.

174. — Ce fonctionnaire dresse, chaque année, le rôle des contributions d'après la matrice modifiée en raison des indications et des évaluations ainsi arrêtées par le contrôleur de concert avec les répartiteurs. Le préfet le rend exécutoire par un arrêté, et alors se fait l'*émission des rôles*.

L'émission des rôles est accompagnée d'avertissements rédigés par le directeur au fur et à mesure de leur confection et adressés par les percepteurs au domicile des contribuables ; ils énoncent en détail le montant de ce que chacun doit payer.

175. — Les contribuables ont, pour former leurs

réclamations, un délai de trois mois à partir de la *publication* des rôles annuels. On est revenu au système de la loi du 2 messidor an VII, que l'on avait abandonné en 1832, pour faire courir le délai du jour de l'*émission* des rôles. (Voy. L. 4 août 1844, art. 4.) La publication a lieu au moyen d'une affiche que le maire fait apposer, un jour de dimanche, à la mairie et aux endroits accoutumés. (Voy. L. 4 messidor an VII, art. 5.)

L'emploi du timbre est obligatoire pour toutes les cotes supérieures à 30 fr. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 28 et 30), sans qu'il y ait à considérer si la réclamation porte sur une somme inférieure à 30 fr. Il est sans difficulté qu'une demande sur papier non timbré, reproduite sur timbre avant l'expiration du délai de trois mois est recevable ; mais le conseil d'État va plus loin dans la voie de l'indulgence, il admet la recevabilité d'une réclamation formée d'abord sur papier libre et régularisée, après l'expiration du délai de trois mois, mais avant que le conseil de préfecture ait statué (Voy. décr. 15 mai 1867, Antonordi). C'est là une tolérance dont il est prudent de ne pas user.

176. — Parcourons les causes principales auxquelles se peuvent rapporter les réclamations contre la fixation des cotes portées aux rôles.

Le contribuable peut se plaindre d'avoir été imposé pour un bien situé en dehors des limites de la commune. (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII, art. 1.)

D'autres fois, la réclamation a lieu parce qu'on a cotisé l'un pour un bien appartenant à l'autre (Voy. *ibid.*, art. 2), ou même par suite de l'omission pure

et simple d'un contribuable au rôle. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 28.)

On conçoit que les dispositions consacrant des exemptions permanentes ou temporaires sont également susceptibles de motiver des demandes en décharge ou en réduction.

Les réclamations qui se rattachent à l'un de ces trois premiers chefs, restent absolument étrangères à l'évaluation et au classement ; il est, par conséquent, hors de doute qu'elles échappent à la déchéance prononcée par l'ordonnance du 3 octobre 1821 (Voy. *suprà*, nº 170), et peuvent, dès lors, être présentées chaque année.

Les réclamations contre les erreurs de contenance nous ont toujours paru devoir suivre la même condition ; car elles n'ont rien de commun, non plus, avec les demandes en descente de classe ; et, d'un autre côté, le conseil d'État a décidé que, même en matière de classement, les erreurs matérielles étaient susceptibles de réparation à toute époque. (Voy. ord. 12 déc. 1834, commune d'Ornel.) Cependant, la question a été longtemps indécise et la déchéance souvent appliquée à des erreurs de contenance que les réclamants faisaient remonter à la confection du rôle. (Voy. décr. 1er juin 1849, Boulan ; 28 mars 1860, Loisel ; 3 avril 1861, Gounet.) Mais le conseil d'État est revenu, en 1864, à l'opinion que nous avions exprimée et il l'a fait par une de ces décisions fortement motivées qui témoignent d'un examen approfondi et annoncent l'intention de fixer la jurisprudence : « Considérant, dit un décret du 11 juillet 1864,

que la prescription de l'art. 9 de l'ordonnance royale du 3 octobre 1821, qui n'est que la mise à exécution de la règle posée par l'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807, ne concerne que les réclamations relatives au classement, et qu'il n'existe aucune disposition législative qui soumette à un délai spécial les demandes en dégrèvement motivées sur une erreur de contenance ; — Considérant que la détermination de la contenance des parcelles appartient à la partie d'art des opérations du cadastre ; que le classement fait partie de l'expertise cadastrale qui est essentiellement distincte des opérations d'art et qui a pour objet de déterminer le revenu des fonds de terre, à raison de leur fertilité et de la valeur de leurs produits ; et que la dimension d'une parcelle est sans influence sur son classement ; que la fixité des expertises cadastrales est une conséquence de la fixité des contingents fonciers ; mais que la réparation des erreurs partielles commises dans l'évaluation des contenances ne peut porter atteinte à cette fixité ; que, de ce qui précède, il résulte que c'est à tort que le conseil de préfecture a déclaré non recevable la demande du sieur Hudelet. »

Les réclamations les plus nombreuses et les moins faciles à trancher sont celles qui ont pour cause une surtaxe provenant d'une évaluation exagérée et tendent à obtenir une rectification de classement.

Les demandes de ce genre, spécialement dirigées contre le tarif des évaluations, n'ont pu être formées, ainsi qu'il a été expliqué dans l'article précédent, que dans les six mois qui ont suivi l'émission du premier rôle cadastral. Il en est de même des réclama-

tions contre le classement des propriétés non bâties, à moins qu'elles ne soient motivées par un changement dans la condition des fonds de terre postérieur aux opérations cadastrales et indépendant de la volonté du propriétaire. Nous n'avons point à nous occuper ici de ces deux espèces de réclamations, voyons celles qui s'en distinguent.

Le législateur est parti de ce principe, que le revenu imposable devait se déterminer d'après les années communes, sans égard aux variations extraordinaires. Il s'ensuit que les diminutions accidentelles et passagères de produits ne sauraient être invoquées pour obtenir une modification de classement ; il faut que le dommage éprouvé par suite d'un événement postérieur au cadastre et indépendant de la volonté du réclamant, ait affecté le fonds même de la propriété, par une disparition ou destruction totale ou partielle. (Voy. L. 15 sept. 1807, art. 37 et 38.)

Vainement un propriétaire de prairies ou de bois viendrait-il se prévaloir d'une destruction de récolte occasionnée par l'intempérie des saisons (Voy. ord. 14 oct. 1836, min. fin.), sa réclamation ne serait accueillie que si les eaux avaient emporté la terre végétale ou creusé dans son terrain des ravins assez profonds pour en rendre la culture impossible ou peu fructueuse (Voy. ord. 19 août 1835, Gard) ; si les détériorations, enfin, avaient eu une gravité telle que le revenu fût frappé d'une diminution notable et permanente que rien ne faisait prévoir lors du classement (Voy. décr. 11 janv. 1853, Viel ; 16 déc. 1863, Sanial).

Soit que les propriétés bâties aient été distribuées dans des classes, soit qu'elles aient été évaluées sépa-

rément, il n'est point de délai fixé pour les réclamations relatives à l'évaluation de leur revenu. Le contribuable qui suppose que la valeur locative de sa maison ou de son usine a diminué, est maître de demander la révision de son revenu imposable, chaque année, dans les trois mois de la publication du rôle. (Voy. ord. 22 juill. 1835, de la Garde; 19 janv. 1836, Milliard.) Mais le même droit appartient à la commune; lorsqu'une propriété bâtie ne lui paraît pas cotisée dans une juste proportion avec les autres propriétés de même nature (Voy. ord. 27 avril 1838, Lasserre; 6 novembre 1839, Délibéré-Duret), elle a la faculté de former une demande en rappel à l'égalité proportionnelle (1).

Pour que la demande en rappel à l'égalité proportionnelle soit accueillie, faut-il que la différence atteigne un certain degré?

Nullement, la loi n'a point fixé de minimum. (Voy. ord. 20 mai 1834, Machart; 29 janvier 1839, ville de Charleville.) Dès que la différence est sensible, le droit de réclamer pour la faire disparaître est ouvert. On a même l'exemple d'une réduction prononcée

(1) Nous avons eu déjà l'occasion de reconnaître que la loi du 15 septembre 1807 est encore en vigueur dans la disposition de son art. 38, qui autorise les demandes en décharge ou réduction pour destruction totale ou partielle des bâtiments, et qu'il n'y a point lieu de distinguer à cet égard entre les actes de la volonté des propriétaires et les événements imprévus et inévitables; il s'ensuit que les propriétaires qui font démolir leurs maisons ou les ont laissé tomber en ruines sont fondés à se pourvoir en dégrèvement. (Voy. ord. 5 février 1841, Dessaigne; décr. 30 nov. 1852, Girardey; 5 février 1863, Bouguerel.)

pour une simple différence d'un vingt-quatrième. (Voy. ord. 29 août 1834, Guyot.)

177. — Toutes les réclamations qui viennent d'être énumérées sont formées au nom d'intérêts privés contre le résultat d'une répartition confiée à des agents et opérée au moyen d'actes administratifs. Elles appartiennent par conséquent, au contentieux et tombent, à ce titre, dans la compétence des conseils de préfecture et, en appel, du conseil d'État. La loi du 28 pluviôse an VIII a confirmé cette attribution, puisqu'elle énonce que « le conseil de préfecture « prononcera sur les demandes de particuliers, ten- « dant à obtenir la décharge ou la réduction de leur « cote de contributions directes. » (Voy. art. 4.) Mais il importe de remarquer que cette disposition n'ajoute ni ne retranche rien à la compétence, telle qu'elle résultait des principes généraux, et que dès lors, c'est à ces principes, comme à la source de la règle, qu'il faudra remonter, pour en saisir l'esprit et en découvrir la juste portée.

178. — Les demandes fondées sur ce que la cote comprend un bien étranger au territoire de la commune ou appartenant à un autre propriétaire, ou bien sur une omission ou une erreur de contenance, sont adressées, avec la quittance des termes échus, au sous-préfet ou au préfet si la commune appartient à l'arrondissement de la préfecture. A Paris, la réclamation est reçue et enregistrée à la mairie de l'arrondissement où le contribuable a son domicile ; il suffit qu'elle y soit présentée dans le délai de trois mois (Voy. décr. 11 décembre 1856, de Martainville). Les demandes reçues à la préfecture sont transmises au

directeur des contributions directes ; celles qui ont été déposées à la sous-préfecture sont envoyées au préfet qui les transmet également au directeur. Ce fonctionnaire, après un examen sommaire qui a pour objet d'écarter les réclamations irrégulières ou d'en provoquer la régularisation, confie la vérification des faits au contrôleur qui prend l'avis des répartiteurs et renvoie le dossier au directeur avec son rapport. Le directeur, à son tour, émet son avis sous forme de rapport au préfet ; le conseil de préfecture est saisi et décide (1). (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII, art. 1 et 2, et la circulaire en forme d'instruction du 10 mai 1849.)

179. — La marche n'est pas moins simple pour les demandes fondées sur les droits d'exemption. Le conseil de préfecture prononce entre le contribuable et la commune, sur l'avis du sous-préfet et des agents des contributions, d'après les procès-verbaux et arrêtés qui ont dû intervenir sur la déclaration prescrite par les art. 117, 118 et 120 de la loi du 3 frimaire an VII et après avoir complété, par des vérifications de lieux et expertises, les renseignements qui peuvent

(1) Quand un contribuable, imposé au rôle foncier d'une commune, à raison d'un immeuble qui ne lui appartient pas, réclame sa décharge, le conseil de préfecture doit, avant de faire droit, ordonner la mise en cause de celui qui est désigné comme propriétaire de l'immeuble, afin de pouvoir, par le même arrêté, rayer le contribuable indûment imposé et inscrire, par voie de mutation de cote, celui sur lequel la contribution doit porter. (Voy. décret 28 juillet 1849, comp. anonyme du chemin de fer de Strasbourg.) — En imposant un autre contribuable sans l'avoir mis en cause, le conseil de préfecture excéderait ses pouvoirs. (Voy. ord. 18 avril 1845, Desbirons ; décr. 3 juin 1863, Elias Robert.)

lui manquer sur l'importance et la nature des travaux effectués.

180. — Les formes sont plus compliquées et moins rapides lorsque le contribuable se croit taxé dans une proportion plus forte qu'un ou plusieurs autres propriétaires de la commune.

La première règle à observer a trait à la justification de la surtaxe alléguée.

Toutes les fois qu'il s'agit d'une propriété classée, le réclamant est rigoureusement tenu de prouver la surtaxe, par comparaison avec les types ou étalons choisis pour chaque classe. (Voy. régl. 15 mars 1827, art. 8 ; ord. 7 février 1848, Marouat.)

Dans le cas, au contraire, où l'immeuble imposé a fait l'objet d'une évaluation séparée, ce qui n'arrive que pour les propriétés bâties, le contribuable est maître de désigner, parmi les objets de même nature compris dans les rôles de la commune, les cotes qui devront servir de termes de comparaison. (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII, art. 5 ; ord. 11 mai 1838, Lehéricey.)

Mais l'exercice de ce droit n'exclut point l'esprit d'équité et de raison qui doit toujours présider à l'interprétation de la volonté législative. Il est bien certain que si l'on avait pris pour point de mire des maisons dont la valeur locative se serait notablement accrue depuis l'époque de leur évaluation, le conseil de préfecture devrait se refuser à les prendre pour base de la réduction demandée. Voici un exemple de ce discernement :

Un sieur Lefeuve, propriétaire de maisons sises à Paris, rue Neuve Saint-Augustin, avait pris pour

point de comparaison, à l'effet de justifier d'une surtaxe, des maisons bâties sur la place Vendôme.

Les agents des contributions ont fait remarquer au réclamant que les maisons indiquées par lui se trouvaient dans un cas exceptionnel, attendu qu'elles avaient augmenté de valeur depuis l'époque où elles avaient été cadastrées, soit par la confection définitive des rues de la Paix et Castiglione, soit par l'ouverture des magasins et boutiques, qui était interdite auparavant aux propriétaires ; que, dès lors, ces maisons ne pouvaient être considérées comme types des évaluations cadastrales du quartier, puisque, lors du renouvellement du cadastre, elles subiraient une augmentation juste et rationnelle.

Le conseil d'État, se rendant à ces observations, s'est refusé à accepter pour points de comparaison les maisons désignées. (Voy. ord. 27 février 1835, Lefeuve.)

La pétition rédigée conformément à ces principes, le réclamant y joint une déclaration de ses propriétés et de leurs revenus, et l'adresse au sous-préfet (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII. art. 3), qui l'envoie au contrôleur. La loi du 21 avril 1832 n'exige pas l'avis du sous-préfet, que l'arrêté du 24 floréal an VIII regardait comme nécessaire. (Art. 1er et s.) L'omission de cette formalité ne vicierait donc pas l'instruction. (Voy. décret du 10 mars 1851, Nicolaï de Bercy.)

Le contrôleur prend l'avis des répartiteurs, qui doivent le donner au moins au nombre de cinq (Voy. ord. 1840, Paul), ou rend compte de leur refus au préfet, pour qu'il nomme un expert chargé de procéder à la vérification des points en litige, de concert

avec celui que désignera le réclamant. (Voy. ord. 25 novembre 1831, Torterat.)

Si la justice de la réclamation est reconnue par les répartiteurs ou les experts, le procès est promptement tranché. Le contrôleur dresse un procès-verbal de la déclaration favorable au réclamant et le fait passer au sous-préfet, avec la demande introductive d'instance. Le sous-préfet transmet les pièces au préfet avec son propre avis ; on consulte le directeur des contributions ; et le conseil de préfecture prononce. (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII, art. 4.)

Si les répartiteurs ne conviennent pas de la surtaxe et que le directeur des contributions ne soit pas d'avis d'admettre la demande, ce dernier exprime les motifs de son opinion (Voy. ord. 15 juin 1841, fabrique de Saint-Epvre de Nancy), transmet le dossier à la sous-préfecture et invite le réclamant à en prendre communication et à faire connaître, dans les dix jours, s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à la vérification par voie d'experts (1). (Voy. L. 21 avril 1832, art. 29.)

Le contribuable réclamant ne peut, à peine de nullité de la procédure et de la décision qui la suit, être privé d'aucun des droits qui lui sont ainsi garantis. Il y a nullité s'il n'a pas été donné avis au contribuable du dépôt du dossier à la sous-préfecture ou

(1) En cas de nouvelles observations du réclamant, si le directeur croit devoir faire un second rapport, il est tenu d'en donner communication au réclamant. Le défaut d'accomplissement de cette formalité suffirait pour faire annuler l'arrêté intervenu à la suite de l'instruction qui en serait entachée. (Voy. ord. 27 avril 1841, Baligand.)

si le dossier n'est pas resté à la sous-préfecture pendant dix jours à partir de l'invitation d'en prendre communication (Voy. décr. 9 janvier 1861, Clémot; 1er juin 1864, Saunier ; 17 août 1864, chemin de fer de Lyon) ; il en est de même, bien que le contribuable ait gardé le silence pendant les dix jours qui ont suivi le dépôt, si l'expertise n'a pas eu lieu et que, dans sa demande primitive, le réclamant eut déclaré son intention d'y recourir au cas où l'avis du directeur ne lui serait pas favorable (Voy. décr. 26 mai 1857, Bécane).

Ce n'est qu'après la mise en demeure adressée au réclamant et sur sa déclaration qu'il n'entend point recourir à l'expertise ou, au moins, en cas de silence de sa part durant le délai fixé (Voy. décr. 20 avril 1850, Dupin), que le conseil de préfecture peut être valablement saisi. (Voy. ord. 14 février 1839, de Mélignan.) Le refus de l'expertise s'il ne doit pas être absolument considéré comme un aveu tacite du malfondé de la réclamation (Voy. ord. 17 décembre 1841, min. fin.) fait naître au moins, on le conçoit, une présomption bien difficile à combattre (Voy. décr. 15 avril 1863, Reboul). Cependant, nonobstant la déchéance encourue par le contribuable, du droit de demander l'expertise, le conseil de préfecture conserve celui de l'ordonner (Voy. décr. 11 mai 1864, Mas). Lorsque l'expertise est demandée, les experts nommés, l'un par le sous-préfet, et l'autre par le réclamant, se rendent sur les lieux avec le contrôleur ; et, en présence de deux répartiteurs et du réclamant ou de son fondé de pouvoir, ils vérifient les revenus de la propriété du réclamant, et des autres propriétés

prises ou indiquées pour comparaison. (Voy. ord. 30 juin 1846, héritiers Desmarets.)

L'expertise doit, à peine de nullité, être contradictoire (Voy. décr. 31 mai 1848, min. des fin.); et les experts doivent, également à peine de nullité, vérifier les revenus de *tous* les immeubles désignés pour termes de comparaison par le réclamant, et indiquer les bases d'après lesquelles ils établissent le revenu des immeubles sur lesquels ils ont opéré. (Voy. décr. 31 mai 1848, Grulet-Mahin.) Ajoutons que le droit du contribuable d'indiquer des points de comparaison n'exclut point celui des répartiteurs et des agents de l'administration de faire comparer dans l'expertise le revenu des biens qu'on prétend surtaxés avec le revenu des autres biens de la commune (Voy. décr. 13 mai 1852, Ruelle de Belle-Isle; 25 avril 1860, Bocquet); et que si les experts sont tenus de vérifier tous les termes de comparaison indiqués par le réclamant (Voy. décr. 18 août 1862, Diemer), ils n'ont à tenir compte des résultats de cette vérification que tout autant que les cotes indiquées leur paraissent rentrer dans la proportion générale. Ils peuvent et doivent même baser, au besoin, leur appréciation sur d'autres points de comparaison pris dans l'ensemble des biens de la commune (Voy. ord. 17 mars 1845, Coulet; 9 juillet 1846, Degoul).

Le contrôleur rédige un procès-verbal des dires des experts et y joint son avis. Il n'y a pas en cette matière, de tierce-expertise obligatoire. (Voy. décr. 10 janv. 1865, Lefortier.) Enfin, le sous-préfet, après avoir donné lui-même son avis, envoie le tout au préfet, et le conseil de préfecture prononce, mais

toujours sur un second avis du directeur des contributions. (Voy. arrêté du 24 flor. an VIII, art. 3 et 6; ord. 17 mars 1825, commune de Crolles.)

Ce n'est du reste que quant à l'avenir que la réduction peut être obtenue; le contribuable qui a provoqué une nouvelle évaluation et fait reconnaître l'exagération du revenu attribué à une propriété, n'a pas droit au remboursement de l'excédant d'impôt qu'il a payé au cours des années précédentes par l'effet de cette exagération. (Voy. décr. 26 mai 1848, Barbin de Broyes.)

Le conseil d'État, tout en admettant que les experts sont dispensés de la formalité du serment (Voy. ord. 25 nov. 1831, Torterat; décr. 5 janv. 1858, Durand), et que les juges ne sont pas liés par leur rapport, a décidé que le conseil de préfecture n'était maître d'écarter leur avis, qu'à la charge de le discuter et de faire connaître les éléments qu'il lui substituait. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Holtermann.) Mais cette décision et ses analogues n'ont rien de spécial à la matière des contributions et procèdent de la règle que les arrêtés doivent être motivés et porter en eux-mêmes la preuve que toutes les formalités substantielles ont été accomplies. (Voy. décr. 11 nov. 1852, Llanas et Gilbert; 7 sept. 1864, Sénéchault; 9 sept. 1864, Monteil du Bruget; 10 janv. 1865, Pioch; 12 janv. 1865, Carré.)

181. — Les arrêtés des conseils de préfecture sont susceptibles du recours au conseil d'État comme toute décision rendue en matière contentieuse; ils jouissent, d'ailleurs, d'un privilége qui a sa raison dans la faveur que méritent les mesures destinées à assurer l'égalité dans la répartition des charges publiques. Ces recours

n'entraînent d'autres frais que les droits de timbre, qui même ne sont point dus pour les cotes inférieures à trente francs. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 28 et 30.)

Une condition essentielle de la validité du recours introduit sans ministère d'avocat est que le préfet soit pris pour intermédiaire ; on a déclaré non-recevable un recours adressé au garde des sceaux (Voy. ord. 20 nov. 1840, Cordier) ou au ministre des finances (Voy. décr. 11 fév. 1859, Plagnieu) ou envoyé directement au secrétariat du conseil d'État. (Voy. décr. 13 janv. 1858, Arnail.) Lorsque le délai de trois mois touche à sa fin, il est imprudent de déposer le recours à la sous-préfecture ; car il y a déchéance s'il n'est arrivé à la préfecture même qu'après l'expiration du délai. (Voy. décr. 22 mars 1855, Raynaud ; 8 déc. 1864, Fontaine.)

Le recours introduit par ministère d'avocat est formé au greffe de la section du contentieux ; il est également affranchi de tous droits autres que celui de timbre. Quand le réclamant a transmis son recours par l'intermédiaire du préfet, il peut encore charger un avocat au conseil de se présenter au greffe de la section du contentieux pour prendre communication des pièces à leur arrivée. L'instruction de la demande se poursuit alors avec les mêmes garanties que dans les affaires introduites par la voie ordinaire. J'ai dit, en exposant les règles de procédure tracées pour le conseil d'État, en quelle forme et dans quel délai la requête devait parvenir au secrétariat du conseil (Voy. *suprà*, t. II, nº 306, p. 316 ; nº 307, p. 317 ; nº 313, p. 322) ; je n'ai point à y revenir.

182. — Les frais ne sont supportés par le réclamant

que lorsque sa réclamation est rejetée. Lorsqu'elle est reconnue juste, ne fût-ce qu'en partie, les frais tombent à la charge de la commune. (Voy. arrêté du 24 flor. an VIII, art. 17 et 18 ; ord. 13 déc. 1845, Couchies ; décr. 2 février 1850, Thilorier ; 26 juin 1867, chemin de fer du Nord.) Les contribuables ont plus d'une fois soutenu que ces frais devaient comprendre toutes les dépenses nécessitées par l'instruction du litige, et, spécialement, le coût des expéditions à produire devant le conseil d'État pour le recours contre l'arrêté du conseil de préfecture. Mais on a toujours décidé que les frais de vérification et d'expertise étaient les seuls dont le remboursement dût être ordonné. (Voy. ord. 14 juillet 1841, Vintant.)

Ils sont réglés par le préfet sur l'avis du sous-préfet, sauf recours au ministre des finances : le conseil de préfecture commettrait un excès de pouvoir s'il en faisait lui-même la liquidation (Voy. arrêté 24 floréal an VIII, art. 17 et 18 ; ord. 7 février 1848, Marouat.) Les décisions du ministre des finances constituent, d'ailleurs, des actes de pure administration, non susceptibles de recours direct au conseil d'État, mais qui, par cela même, ne font pas obstacle à ce que les réclamations soient portées devant le conseil de préfecture. (Voy. décr. 12 déc. 1866, Hacquard ; 26 juin 1867, Grosos.) Dans l'usage, les vacations des experts sont réglées d'après les dispositions de l'art. 159 du tarif des frais et dépens en matière civile, et l'indemnité de voyage d'après les dispositions de l'art. 91 du tarif en matière criminelle, mais les préfets ne trouvent là qu'une simple indication qui n'a pour eux rien

d'obligatoire. (Voy. ord. 25 déc. 1840, Cordier ; décr. 16 juill. 1863, Féchoz.)

183. — Les décisions définitives qui prononcent une réduction s'exécutent sur une ordonnance rendue par le préfet. La cote est rectifiée, et les termes payés sont restitués par l'intermédiaire du percepteur.

Quant à l'État, il se trouve garanti de toute diminution dans ses recettes par la disposition qui enjoint à l'administration de répartir le montant de la décharge sur les autres propriétaires de la commune (1). (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII, art. 4.)

184. — Ici se termine l'exposé des règles concernant les réclamations fondées sur un droit, et, à ce titre, du ressort de l'autorité juridique ; disons un mot, pour n'omettre aucune des demandes dont la contribution foncière peut être l'objet, des remises et modérations que l'administration est autorisée à accorder dans certaines circonstances.

La loi du 15 septembre 1807, en déclarant qu'à l'avenir les propriétaires ne seraient admis à se pourvoir en décharge ou réduction pour diminution de revenu, que dans le cas de disparition et destruction totale ou partielle de leurs propriétés non bâties ou bâties, a reconnu la faculté de solliciter des *remises ou modérations* au profit de ceux qui auraient perdu tout ou partie de leur revenu annuel.

(1) De l'obligation de supporter cette réimposition, naît pour la commune le droit de se pourvoir devant le conseil d'État contre tout arrêté prononçant, en matière d'impôt de répartition, une décharge totale ou partielle, et pour le contribuable qui l'a obtenu la nécessité de le faire signifier au maire.

Cette perte peut provenir pour les fonds de terre, des grêles, gelées, inondations ou autres intempéries, et pour les propriétés bâties, des vacances de loyers. (Voy. L. 15 sept. 1807, art. 37 et 38.)

185. — Quelles sont les voies à suivre pour ces demandes en remise ou modération ?

Les remises ou modérations ne sont point réclamées au nom de la justice. Le contribuable ne vient pas se plaindre d'avoir été lésé dans la répartition de l'impôt ; il signale, seulement, les pertes extraordinaires qu'il a éprouvées, pour obtenir que l'administration veuille bien, par mesure d'équité, adoucir sa condition. La loi exclut même la pensée que ces sortes de demandes puissent avoir pour résultat une réduction de la somme à payer par l'un et nécessiter une réimposition sur les autres ; le contribuable, en effet, alors même qu'elles sont accueillies, ne doit pas moins continuer à verser exactement la totalité de chaque terme et n'obtient pas de restitution ; il est simplement admis à participer, à l'expiration de l'année, à la distribution faite par le préfet d'une masse de fonds mise à sa disposition pour cet objet. (Voy. arrêté du 24 flor. an VIII, art. 5 et 6.) Le caractère essentiel des demandes en remise ou modération est donc de demeurer essentiellement étrangères à l'office du juge. Elles n'ont pour objet qu'une faveur du ressort de l'administrateur.

De là il suit, quant à la compétence, qu'il n'est prononcé que par le préfet, sauf appel au ministre des finances, sans recours devant le conseil d'État (Voy. ord. 14 juill. 1841, Macquet ; décr. 17 mai 1854,

Peauliet ; 6 août 1864, Lecarpentier) ; et, quant à la forme, que le délai de trois mois à partir de la publication des rôles, fixé pour les réclamations à raison de surtaxe, est inapplicable à ces sortes de demandes. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 28.) D'après l'instruction du 10 mai 1849, les demandes en remise ou modération présentées plus de quinze jours après l'événement d'où est résultée une perte extraordinaire ne peuvent être instruites que moyennant l'autorisation spéciale du ministre des finances.

186. — L'arrêté du 24 floréal an VIII trace, au surplus, la marche de l'instruction.

La pétition étant remise au contrôleur par le sous-préfet, il se transporte sur les lieux, vérifie les faits en présence du maire, constate la quotité de la perte des revenus et en dresse un procès-verbal qu'il transmet au sous-préfet, qui, avant de statuer, prend lui-même l'avis du directeur des contributions. (Voy. art. 24 et 25.)

Que la demande soit faite par un seul contribuable ou qu'elle intervienne au nom et dans l'intérêt d'une commune, les règles sont toujours les mêmes, si ce n'est que, dans le dernier cas, le sous-préfet nomme deux commissaires pour assister le contrôleur dans sa vérification. (Voy. art. 28.)

Nous avons fait observer que le préfet attendait l'expiration de l'année pour faire entre les contribuables ou les communes dont les réclamations ont été reconnues justes et fondées, la distribution des sommes qu'il peut accorder, d'après la portion des fonds de non-valeurs mise à sa disposition pour cet

objet ; ajoutons que cet état de distribution est communiqué par le préfet au conseil général du département. (Voy. *suprà*, chap. VIII.)

Art. 5. — De la taxe des biens de main-morte.

187. — La taxe des biens de main-morte constitue un supplément à la contribution foncière.
188. — Elle frappe sur toutes les propriétés retirées du commerce, excepté celles de l'État.
189. — Application des règles propres à la contribution foncière pour les exemptions.
190. — La taxe atteint même les biens possédés à titre temporaire.
191. — Elle est due à partir du moment où la propriété est acquise à l'établissement. — Congrégations non autorisées.
192. — Sociétés anonymes.
193. — Chemins de fer.
194. — Suite. — Conséquences de la domanialité du sol de ces chemins et de leurs dépendances. — Canaux.
195 — Du cas où l'établissement de main-morte est seulement nu-propriétaire ou bailleur emphytéotique.
196. — Assiette et recouvrement de la taxe. — Réclamations.

187. — Nous avons dit que, sous le rapport de la contribution foncière, les biens productifs du département et des communes restent soumis au droit commun. Ces biens ont en outre, à supporter une taxe destinée à dédommager l'État de la privation des droits de mutation qu'ils produiraient s'ils étaient restés dans les mains des particuliers. Cette taxe créée par une loi du 20 février 1849, a pris la forme d'un supplément à la contribution foncière.

188. — « Il sera établi, dit l'article 1er de la loi « précitée, à partir du 1er janvier 1849, sur les biens

« immeubles passibles de la contribution foncière, « appartenant aux départements, communes, hos- « pices, séminaires, fabriques, congrégations reli- « gieuses, consistoires, établissements de charité, « bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et « tous établissements publics légalement autorisés, « une taxe annuelle représentative des droits de « transmission entre vifs et par décès. Cette taxe « sera calculée à raison de 62 centimes et demi par « franc du principal de la contribution foncière. » On voit par quelle généralité d'expression, la loi s'est efforcée d'atteindre toutes les propriétés retirées du commerce, excepté celles de l'État ; elle frappe même les immeubles des sociétés anonymes ; on a considéré que ces sociétés ont, d'ordinaire, une existence beaucoup plus longue que la période moyenne des mutations ; et que, pendant ce temps, les associés se succèdent les uns aux autres sans payer de droits.

189. — Du caractère que nous avons reconnu à la taxe des biens de main-morte, résulte cette conséquence que les mêmes causes qui dispensent du paiement de la contribution foncière donnent droit à l'exemption de l'impôt additionnel. Ainsi de ce que l'art. 226 du C. for., modifié par la loi du 18 juin 1859, exempte, comme nous l'avons dit, les semis de bois sur le penchant des montagnes, de la contribution foncière pendant trente ans, le conseil d'État a conclu que les terrains ensemencés échappaient de même à la taxe des biens de main-morte. (Voy. décr. 28 mai 1867, Hospices de Strasbourg.)

Réciproquement, comme l'exemption de la contribution foncière n'est applicable aux bâtiments con-

sacrés à un service public et qui ne sont pas productifs de revenus, qu'autant que ces bâtiments sont une propriété publique, il s'ensuit que ces mêmes bâtiments, bien qu'affectés à une destination d'intérêt général, sont passibles de la taxe des biens de mainmorte. (Voy. décr. 28 mai 1852, Congrégation des Dames de Flines ; 22 avril 1857, frères de la Doctrine Chrétienne.)

190. — Il importe peu, d'ailleurs, que les biens immeubles ne soient dans le patrimoine de l'établissement assujetti que pour un temps limité. Ainsi, la ville de Paris avait exproprié des maisons pour cause d'utilité publique, et forcée d'acquérir en totalité des immeubles dont une partie seulement était nécessaire aux travaux, elle avait fait construire sur la partie non employée des habitations qu'elle louait en attendant l'occasion de les vendre. La taxe a été exigée pour ces immeubles (Voy. décr. 16 mars 1859, ville de Paris) ; il a même été décidé qu'il y avait lieu d'assujettir à la taxe des biens dont la propriété n'avait été transmise à un établissement ou à une personne civile qu'à la charge de les vendre. (Voy. décr. 13 août 1851, ville d'Avignon.) Les termes généraux de la loi ont paru n'autoriser aucune distinction.

191. — Pour les biens dont l'acquisition par les établissements publics est subordonnée à une autorisation administrative, la taxe ne peut être due qu'autant que l'immeuble est devenu, d'une manière définitive, la propriété de l'établissement ou de la personne civile imposée. C'est en ce sens qu'il a été décidé qu'une congrégation religieuse ne devait pas la taxe à raison d'un immeuble appartenant à quel-

ques-uns de ses membres individuellement, et dont elle n'avait pas encore été autorisée à accepter la rétrocession. (Voy. décr. 14 janvier 1858, Dames de l'Assomption.) Cette situation est nécessairement celle de toutes les congrégations non autorisées, car les biens qu'elles possèdent en commun appartiennent nominalement à quelques-uns de leurs membres. (Voy. décr. 15 décembre 1852, Gremeret.)

192. — L'assujettissement à la taxe est surtout rigoureux pour les sociétés anonymes ; il en est sans doute dont la durée excède la période moyenne des mutations ; mais, maintenant surtout que de pareilles sociétés peuvent se constituer sans l'autorisation du gouvernement (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 21), il est douteux que la durée moyenne soit de vingt à vingt-cinq ans. La jurisprudence n'a rien fait pour atténuer cette rigueur. Elle considère comme imposables même les sociétés anonymes qui n'achètent que des immeubles destinés à être revendus dans un délai plus ou moins rapproché ; celles qui se trouvent en état de liquidation (Voy. décr. 28 décembre 1850, Caisse hypothécaire) ; enfin, celles dont les usines, par suite de chômage, sont momentanément non productives de revenu (Voy. décr. 12 décembre 1851, Société de la Vieille-Montagne). Si, à côté de ces décisions, on place celles qui ont déclaré non imposables des sociétés qui, bien que non constituées sous la forme anonyme, possèdent cependant des immeubles dont la nature est exactement celle des biens de main-morte, on sera conduit à penser que la loi, pour rester équitable, devrait s'attacher plutôt à la destination des biens et à la permanence résultant de cette

destination qu'à la forme de la société. Les décisions dont nous venons de parler sont celles qui ont prononcé ou maintenu l'exemption en faveur d'une société concessionnaire de mines (Voy. décr. 7 juin 1851, Compagnie des mines de Douchy); d'une compagnie d'éclairage au gaz (Voy. décr. 7 juin 1851, Cie d'éclairage au gaz de Laval); d'une société de propriétaires réunis pour l'établissement et l'exploitation d'une saline (Voy. décr. 28 juin 1851, Cie des Salins de Frontignan); d'une association formée par les copropriétaires des moulins de Moissac (Voy. décr. 26 juillet 1851, Izernes); etc., etc. Dans ces diverses affaires et d'autres de même nature, l'administration avait soutenu qu'on devait regarder comme imposables à titre *d'établissements publics* légalement autorisés, les sociétés civiles ou autres non constituées en la forme anonyme.

193. — « En ce qui concerne les compagnies de chemins de fer, la jurisprudence consacre une importante distinction : la taxe est due pour les immeubles que les compagnies possèdent en dehors de la voie et des dépendances nécessaires de cette voie (Voy. décr. 6 janvier 1853, Compagnie du chemin de fer du Nord); elle n'est due ni pour le sol du chemin de fer, ni pour ses dépendances nécessaires, car ces objets, donnés à bail à la compagnie, font partie du domaine public, et par cela même, sont inaliénables, d'où il suit qu'ils ne peuvent être passibles d'une taxe créée pour remplacer les droits de mutation (Voy. décr. 8 février 1851, Chemin de fer du Centre; 11 janvier 1866, Chemin de fer de Lyon). Cette solution a fait l'objet de critiques très-vives, notamment de la part

de M. Serrigny (*Questions et Traités*, p. 395) ; nous la croyons, quant à nous, tout à fait juridique.

« Aux termes de la loi du 20 février, trois conditions sont nécessaires pour que les compagnies anonymes puissent être assujetties à la taxe des biens de main-morte ; il faut qu'il s'agisse : 1° d'immeubles ; 2° d'immeubles passibles de la contribution foncière; 3° d'immeubles appartenant aux compagnies. Or, disait M. Reverchon, commissaire du gouvernement, dans l'affaire du chemin de fer du Centre, il s'agit bien d'immeubles dans l'espèce ; on pourrait même accorder qu'il s'agit d'immeubles passibles de la contribution foncière ; non point parce que les chemins de fer seraient, par leur nature même, passibles de cette espèce de contribution, mais en ce sens seulement qu'ils y sont soumis par une disposition purement fiscale, insérée dans les cahiers de charges. On pourrait concéder ce point. Mais resterait encore la troisième condition : s'agit-il d'immeubles appartenant à la compagnie ? En termes généraux, les compagnies de chemin de fer sont-elles propriétaires du sol de ces chemins et de leurs dépendances ?

194. — « La négative, poursuivait le commissaire du gouvernement, n'est pas douteuse pour celles de ces compagnies qui ne sont que fermières de l'exploitation : en effet, dans ce cas, le sol du chemin a été acheté par l'État, les départements et les communes, et puis donné à bail à la compagnie chargée de l'exploitation ; celle-ci ne peut donc pas en être propriétaire.

« En est-il autrement pour les compagnies concessionnaires ? On a exigé de ces dernières le rembour-

sement du prix d'acquisition des terrains et d'exécution des ouvrages d'art, et cette circonstance semble rendre la question plus délicate. Elle doit néanmoins recevoir la même solution. En effet, dans tous les cas, et par leur nature même, les chemins de fer font partie de la grande voirie et, par suite, du domaine public; c'est l'art. 1er de la loi du 15 juillet 1845 qui proclame ce principe aujourd'hui incontestable, mais qui n'a pas été admis cependant sans une vive opposition. Or, dire qu'ils font partie du domaine public, c'est les ranger dans la classe des immeubles qui ne sont pas susceptibles de propriété privée; c'est exclure, par conséquent, le droit de propriété des compagnies concessionnaires.

« Ainsi, les chemins de fer et les dépendances nécessaires des chemins de fer n'appartiennent point aux compagnies qui les exploitent, pas plus aux compagnies concessionnaires qu'à celles qui ne sont que fermières. Donc, on ne peut imposer ni aux unes ni aux autres, à raison de ces chemins, la taxe des biens de main-morte. Il n'y a pas de droits de mutation possibles à l'égard d'immeubles légalement inaliénables; on ne concevrait donc pas qu'ils fussent assujettis à une taxe qui n'est autre chose que la représentation de ces droits.

« Il en est de même des canaux : leur affectation à un service public et perpétuel de navigation leur attribue le caractère de biens dépendant du domaine public. » (1).

(1) Ces deux nos et une partie du précédent sont empruntés au *Traité des Contributions directes* de notre confrère, M. Casimir Fournier.

195. — Lorsqu'un établissement de main-morte possède seulement la nue propriété d'un immeuble, le trésor conserve la chance de percevoir les droits de mutation sur l'usufruit et ne perd par conséquent, en moyenne, que la moitié des droits de mutation. Il eût dès lors été naturel d'introduire dans la loi une disposition réduisant la taxe à moitié puisqu'elle n'a plus à compenser qu'une perte partielle ; le conseil d'État n'a pas hésité à suppléer à cette omission, en jugeant que, pour les biens dont ils ont seulement la nue propriété, les établissements de main-morte ne devaient qu'une taxe calculée à raison de 62 cent. et demi par franc de la *moitié* du principal de la contribution foncière (Voy. décr. 28 décembre 1850, bureau de bienfaisance de la Chapelle-aux-Bois ; 15 août 1851, Hospice d'Albi).

Une difficulté analogue s'est présentée pour les immeubles donnés à bail emphytéotique ; le Conseil d'État qui ne trouvait pas ici dans la loi fiscale comme en matière d'usufruit, l'évaluation des droits respectifs du preneur et du bailleur, semble n'avoir pas cru pouvoir procéder lui-même à cette évaluation et la taxe entière frappée sur le bailleur a été maintenue. (Voy. décr. 13 août 1850, hospice de Château du Loir ; 5 mars 1852, ville de Vic ; 3 février 1853, ville de Bordeaux.) Dans l'affaire de l'hospice de château du Loir, la cotisation était de 31 fr. 60 c. et le canon emphytéotique de 20 fr. seulement par année.

196. — Les formes prescrites pour l'assiette et le recouvrement de la taxe des biens de main-morte sont les mêmes que pour la contribution foncière. (L. 20 février 1849, art. 2.) Les demandes en décharge et

réduction sont présentées, instruites et jugées dans les formes et délais prescrits pour la contribution foncière. (Voy. circ. 10 mai 1849.)

SECTION II.

DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

197. — Les produits des immeubles ne composent pas seuls la fortune privée ; elle comprend aussi les revenus des capitaux mobiliers : « Tous ceux qui « jouissent de semblables revenus, en jouissent sous « la protection publique, comme les propriétaires « fonciers jouissent de leurs propriétés, sous la même « protection ; les uns doivent donc contribuer comme « les autres aux charges de l'État. » (Voy. l'Adresse de l'Assemblée Constituante à la date du 24 juin 1791.).

198. — Lorsque l'Assemblée Constituante se proposa d'organiser l'application de ce principe dans le nouveau système de contribution, elle découvrit, sans trop de peine, le rapport existant entre les pro-

duits des immeubles et ceux des capitaux mobiliers. Elle pensa que les revenus des capitaux étaient dans la proportion d'un cinquième avec les revenus des immeubles, et il lui parut juste de les frapper d'une contribution égale au cinquième de l'impôt foncier. Mais elle eut ensuite à déterminer les signes indicateurs de la fortune mobilière, pour en faire la base de la répartition entre les contribuables ; là se rencontrèrent les difficultés les plus graves.

« La contribution foncière ne présente que des « idées nettes, qu'un mécanisme simple. Toute pro- « priété foncière doit contribuer à raison de son re- « venu net : cette propriété ne peut être cachée ; les « fruits qu'elle produit sont visibles ; le revenu est « facile à calculer et à imposer. »

Mais « il n'en est pas de même pour la contribu- « tion mobilière ; elle doit porter sur tous les autres « revenus qui n'ont pas contribué, et ces revenus « sont ceux qui ne viennent pas de la propriété « foncière : les rentes actives, les rentes des capitaux « placés dans les entreprises industrielles de tout « genre, les salaires de toute espèce de travaux qui, « exigeant une intelligence exercée et une habileté « perfectionnée, supposent des apprentissages dont « les frais peuvent être considérés comme un capital « qu'on a placé sur soi-même et dont on doit tirer « un bénéfice proportionnel..... »

D'un autre côté, « il importe, en taxant les. reve- « nus mobiliers, de considérer les risques auxquels « ces revenus sont exposés, l'incertitude d'un produit « constant et uniforme, la difficulté de les reconnaître « et de les évaluer à leur véritable taux. » (Voy. *ibid.*)

199. — L'Assemblée crut que le parti le plus sage était de donner pour base à la répartition le *loyer d'habitation*. Voici ses raisons :

« Les produits des capitaux mobiliers ne sont « point faciles à connaître, surtout dans un pays où « la constitution, les principes, les droits, les lois et « les mœurs proscrivent toute espèce d'inquisition.

« Cependant, il est une indication, sinon parfaite- « ment exacte, du moins assez régulièrement ap- « proximative ; cette indication est le logement des- « tiné à l'habitation personnelle ; il est si naturel à « l'homme de chercher à embellir le séjour où il « passe la plus grande partie de sa vie, que presque « personne n'est arrêté, dans ce penchant, que par « l'impuissance de le satisfaire, et que, à très-peu « d'exceptions près, le prix du logement d'habitation « indique la gradation des richesses. »

200. — Toutefois, la contribution, répartie en raison du *loyer d'habitation*, ne fut pas adoptée, sans doute à cause du peu de confiance du législateur dans une base qu'il n'acceptait qu'à défaut d'autre plus exacte, comme le seul moyen d'atteindre les revenus mobiliers. On la combina avec trois autres espèces de contributions.

La première se payait par tête et pesait sur tous les citoyens actifs ; elle consistait dans une taxe équivalente à trois journées de travail.

La seconde, destinée à porter plus spécialement sur la richesse, était assise sur les domestiques et chevaux de luxe.

La troisième, fixée au trois-centième du revenu, évalué d'après le loyer, et désignée sous le nom de

cote d'habitation, ne se distinguait de la contribution mobilière proprement dite, qu'en ce qu'elle frappait également les propriétaires fonciers et les capitalistes, tandis que la contribution mobilière, fixée au vingtième du revenu, ne se payait que sous la déduction de la somme versée par le contribuable, à titre d'impôt foncier.

Nous ne suivrons pas ces taxes diverses au travers des vicissitudes que l'impôt mobilier a eu à subir de 1791 à 1806. Qu'il nous suffise de constater que la cote d'habitation qui n'avait pour but que de venir au secours de la contribution foncière, fut abandonnée dès l'origine, et que les taxes somptuaires, dont les produits allaient diminuant, à mesure de la division des fortunes, donnèrent naissance à des réclamations si vives et à des difficultés de perception si nombreuses, qu'on dut, à la fin, renoncer à ce mode d'imposition, pour ne conserver que les taxes personnelle et mobilière.

201. — Les taxes personnelle et mobilière, néanmoins, ne sont pas les seules taxes destinées à atteindre la fortune mobilière, qui aient survécu jusqu'à ce jour. Pour atténuer, sinon pour faire disparaître les conséquences de l'arbitraire inséparable d'une répartition basée sur une appréciation aussi incertaine que celle de la valeur locative, on a voulu qu'une portion des charges à imposer sur les facultés fût répartie d'après une base déterminée, et on a établi la contribution des portes et fenêtres. Cette contribution, qui n'est en réalité qu'un supplément à la contribution personnelle et mobilière, est soumise à une législation spéciale et doit être considérée séparément.

Cette section est exclusivement consacrée à la contribution personnelle et mobilière, telle qu'elle a été maintenue par la loi du 21 avril 1832. Occupons-nous successivement de son assiette et de sa répartition.

Art. 1. — Assiette de la contribution personnelle et mobilière.

202. — Pour être imposable il faut être habitant, jouir de ses droits et ne pas être réputé indigent.
203. — De la qualité d'habitant.
204. — De la jouissance *des droits*.
205. — Désignation des indigents
206. — Les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés sont soumis à la contribution personnelle et mobilière.
207. — Des membres de l'armée qui sont imposables à la contribution.
208. — Transition à l'indication des éléments pour la fixation des cotes individuelles.
209. — La taxe personnelle ne se paye qu'une fois et dans la commune du domicile réel.
210. — Le montant de cette taxe est de la valeur de trois journées de travail.
211. — De l'esprit qui a présidé à la création de la taxe personnelle.
212. — La taxe personnelle ne peut être imposée qu'en principal.
213. — La taxe mobilière est due pour chaque habitation meublée.
214. — Multiplicité de taxes sur une même habitation. — Réclamations.
215. — Distinction des bâtiments affectés à *l'habitation*. Pourquoi elle ne présente que des difficultés peu nombreuses.

202. — Les personnes soumises à la contribution personnelle et mobilière sont désignées par l'art. 12 de la loi du 21 avril 1832.

« La contribution personnelle et mobilière est « due, porte cet article, par chaque habitant fran-

« çais et par chaque étranger de tout sexe, jouissant « de ses droits, et non réputé indigent.

« Sont considérés comme jouissant de leurs droits « les veuves et les femmes séparées de leur mari; « les garçons et filles majeurs ou mineurs ayant des « moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune « personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, « lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, « tuteur ou curateur. »

Trois conditions doivent ainsi être réunies pour justifier, soit la taxe personnelle, soit la taxe mobilière : il faut d'abord être habitant, puis jouir de ses droits, et enfin ne pas être réputé indigent.

203. — L'habitant est celui qui réside habituellement dans une ville, dans un pays, par opposition au voyageur qui, ne faisant que passer, s'abstient ordinairement de louer et de meubler une maison et n'occupe que *temporairement*, un appartement garni. (Voy. ord. 26 décembre 1834, min. fin.) Nous disons *temporairement*, parce que le fait qu'on n'est point logé dans ses meubles n'exclut la qualité d'habitant, qu'autant qu'il concourt avec cet autre fait que le séjour n'est que passager. La loi, en effet, s'en est expliquée elle-même, car elle dispose que « les habi- « tants qui n'occupent que des appartements garnis « ne seront assujettis à la contribution mobilière « qu'à raison de la valeur locative de leur logement, « évalué comme un logement non meublé (1). » (Voy. L. 1832, art. 16.)

(1) Le locataire alléguerait inutilement que le propriétaire est déjà imposé à la contribution mobilière pour la totalité de sa

Mais tous ceux qui résident habituellement dans une localité en sont-ils *habitants*, dans le sens de la loi?

Nous pensons qu'il convient de comprendre sous cette dénomination tous ceux que leur résidence attache au sol de manière à les faire ranger au nombre des membres de l'association communale ; ainsi un étranger jouissant de ses droits et non indigent, un réfugié malgré les obligations auxquelles il est soumis doivent être imposés à la taxe personnelle dans la commune où ils habitent (Voy. ord. 12 mai 1847, Bréanski ; décr. 11 mai 1863, Gutierrez) ; quand même ils auraient déclaré à la mairie qu'ils n'entendaient pas établir leur domicile en France. (Voy. décr. 13 mai 1852, Bicot.) Il en est autrement des domestiques et gens de service. (Voy. ord. 31 juillet 1833, Dutaillis, décr. 18 juillet 1866, Boucher.) Mais il ne faudrait pas entendre ces expressions dans le sens large que le droit civil leur attribue : l'aumônier, le chapelain, le secrétaire, le bibliothécaire, le précepteur ne sont point dans l'état de domesticité auquel la loi attache l'exemption. (Voy. instruction du 30 septembre 1831 et décr. 16 février 1866, l'abbé Delpy.)

204. — La loi a défini ce qui constitue la jouissance des droits. A l'égard des veuves et des femmes séparées de leurs maris, pas de difficulté ; leur état est le plus souvent constaté par des actes légaux, et dans tous les cas, le fait qu'une femme vit seule devient la source d'une présomption qui ne cède que

maison, mais le propriétaire serait en droit de réclamer contre la taxe mise à sa charge pour la partie louée. (Voy. décr. 11 mai 1850, Chaignea ; 23 juillet 1863, Fortier.)

devant la preuve contraire. (Voy. ord. 21 juin 1839, Daubigny.)

Il n'en est pas de même de la suffisance de moyens d'existence pour les garçons ou filles majeurs et mineurs qui habitent avec les père et mère ou avec les tuteur ou curateur. Ce fait ne comporte qu'une appréciation arbitraire et si essentiellement dépendante des circonstances, qu'on ne saurait songer à la soumettre à aucune règle précise. Remarquons seulement que la jurisprudence, en même temps qu'elle prescrit d'examiner jusqu'à quel point l'héritage laissé par un père à ses enfants est susceptible de pourvoir à leur existence (Voy. ord. 19 oct. 1837, Vaufrey), défend de discuter l'importance des produits d'une profession, dès l'instant que le contribuable l'exerce réellement (Voy. ord. 16 août 1833, Leygue; décr. 20 nov. 1856, Blondel) ; comme aussi de s'attacher à des arrangements de famille, pour juger si le fils qui a, en apparence, des moyens personnels d'existence, n'est pas en réalité à la charge de ses parents. (Voy. ord. 23 avril 1836, Delimal.)

Les instructions administratives prescrivaient d'imposer les juges suppléants, les surnuméraires dans les diverses administrations et généralement tous ceux qui, demeurant avec leurs père et mère, remplissaient des emplois publics non salariés ; elles considéraient ces emplois comme constituant des établissements distincts et leur exercice gratuit comme faisant présumer l'existence de ressources personnelles ; mais cette doctrine a été repoussée par le conseil d'État ; il a ramené la question à une appréciation des cir-

constances où se trouve placé l'employé non salarié. (Voy. décr. 5 janv. 1858, Gréterin.)

On comprend facilement que l'enfant, ou le pupille, demeurant avec ses parents, son tuteur ou son curateur, se trouve posséder des moyens suffisants d'existence et doive, par suite, supporter la taxe personnelle, mais on a, au premier abord, quelque peine à concevoir qu'il soit imposable à la taxe mobilière, puisque cette taxe, ainsi qu'on va l'expliquer, ne peut être établie que sur l'habitation personnelle du contribuable. Cependant, il n'est point impossible que l'enfant ou le pupille ait à sa disposition, entre autres biens, quelque habitation meublée. En second lieu, il arrive fréquemment qu'un enfant habitant la même maison que ses parents occupe un appartement distinct, de même qu'un père peut occuper chez son fils un logement séparé. Les répartiteurs sont toujours à portée de recueillir à cet égard les renseignements les plus exacts ; rappelons seulement qu'ils doivent, encore, sous ce rapport, ne tenir compte que de l'état extérieur des choses, sans entrer dans la discussion ou l'examen des arrangements de famille. (Voy. décr. 31 décembre 1862, Lagrolet ; 10 janvier 1865, Picard ; 17 juillet 1867, Longis.)

C'est d'ailleurs au lieu du domicile de leur père, mère ou tuteur que les mineurs doivent la contribution, alors même qu'ils résideraient dans une autre commune. (Voy. décr. 2 août 1849, demoiselle Lefèvre ; 26 juillet 1851, Guidon.)

205. — Le conseil municipal désigne chaque année, suivant des formes que nous indiquerons bientôt, ceux qu'il croit devoir exempter comme indigents,

soit de la taxe mobilière seulement, soit des taxes mobilière et personnelle. Le pouvoir qui lui est délégué à cet effet participe évidemment de la nature du pouvoir législatif; car le conseil municipal prononce, au profit des indigents, une véritable exemption et augmente d'autant le contingent à répartir entre les autres habitants de la commune. Nous n'hésitons pas dès lors, à considérer sa désignation comme souveraine et à refuser le droit de réclamer à tout individu qu'il n'a pas cru devoir exempter. (Voy. décr. 2 févr. 1850, Bacquet; 7 août 1852, veuve Desnoyers; 2 févr. 1859, Lapujade.) Son indigence fût-elle notoire et absolue, il n'aurait d'autre ressource que de s'adresser au préfet, non pas pour solliciter une exemption que ce fonctionnaire n'aurait pas le droit de lui accorder, mais pour demander une remise et faire porter sa cotisation au rang des cotes irrécouvrables. (Voy. *inf.* sect. 5, et décr. 17 juin 1852, Maës; 17 mai 1854, Chauvin.)

206. — La taxe mobilière, sinon la taxe personnelle, pouvant souffrir quelques difficultés à l'égard des fonctionnaires et employés logés gratuitement, la loi a cru devoir les prévenir, et elle a statué que « les « fonctionnaires, les ecclésiastiques, et les employés « civils et militaires, logés gratuitement dans des « bâtiments appartenant à l'État, aux départements, « aux arrondissements, aux communes ou aux hos-« pices, sont imposables d'après la valeur locative « des parties de ces bâtiments affectées à leur habi-« tation personnelle. » (Voy. L. 21 avril 1832, art. 15.)

207. — La condition de l'armée, relativement à la

contribution personnelle et mobilière, est réglée ainsi qu'il suit :

« Les officiers de terre et de mer ayant des habi-
« tations particulières, soit pour eux, soit pour leur
« famille, les officiers sans troupes, officiers d'état-
« major, officiers de gendarmerie et de recrutement,
« les employés de la guerre et de la marine, dans les
« garnisons et dans les ports, les préposés de l'admi-
« nistration des douanes, sont imposables à la con-
« tribution personnelle et mobilière, d'après le même
« mode et dans la même proportion que les autres
« contribuables. » (Voy. art. 14.)

D'après cette disposition, les soldats et sous-officiers et ceux d'entre les officiers qui, ayant avec eux des troupes, se contentent du logement fourni par l'État, sont seuls exempts de l'impôt. On s'est demandé si l'officier, ayant avec lui des troupes, qui occupe, dans le lieu de sa garnison, un logement qu'il paye avec l'indemnité allouée pour défaut de logement dans les bâtiments militaires, se trouve compris dans l'exemption, et l'affirmative a paru non douteuse. (Voy. ord. 23 avril 1837, Tessier ; décr. 17 mai 1854, Piédallu.) Il est de fait que l'officier, dans ce cas, ne peut être réputé avoir une habitation *particulière*, dans le sens de la loi. Sa condition, sous le rapport de l'habitation, n'est bien que celle que lui fait l'État. A quel titre d'ailleurs, le faire souffrir d'un arrangement tout à fait indépendant de sa volonté et qui, en réalité, ne lui procure aucun avantage ?

La jurisprudence est même allée plus loin. Elle a considéré que, surtout dans les villes de guerre où les loyers sont élevés parce que ces villes ne peuvent

pas s'étendre suivant les besoins de leur population, l'indemnité de logement peut être insuffisante pour permettre aux officiers de se loger aussi convenablement en ville qu'ils le seraient dans les bâtiments militaires ; et, en conséquence, elle a décidé qu'il n'y a pas lieu d'imposer les officiers à la contribution personnelle et mobilière, alors même que le loyer de l'appartement occupé en ville dépasse l'indemnité de logement qui leur est accordée, à moins, cependant, que l'importance du logement occupé en ville ne dépasse notablement celle du logement qui serait affecté à l'officier dans les bâtiments de l'État. (Voy. décr. 23 juin 1849, Riallaud ; 30 nov. 1852, Herpin ; 25 avril 1860, Santiaggi ; 13 avril 1867, de Vaucresson.)

Les officiers qui ne sont détachés de leur régiment que pour un service temporaire et ne cessent point de lui appartenir et de figurer sur ses contrôles, ne sauraient évidemment être assimilés aux officiers sans troupes, tels que les officiers d'artillerie et du génie attachés aux arsenaux. (Voy. ord. 27 févr. 1835, Josse.) On l'a jugé notamment au profit d'officiers de cavalerie momentanément attachés à un dépôt de remonte (Voy. ord. 4 juillet 1838, Salse) ou aux compagnies de cavaliers de remonte (Voy. décr. 5 août 1854, Massicot), d'officiers d'artillerie temporairement détachés pour occuper l'emploi de commandant d'artillerie dans une place de guerre (Voy. décr. 23 mai 1850, Noizet Saint-Paul), ou pour procéder à l'inspection d'une raffinerie de salpêtre. (Voy. décr. 30 nov. 1852, de Beaulaincourt.) On a pensé que l'esprit de la loi leur donnait droit à l'exemption, pourvu que leur logement n'excédât pas l'importance de celui qui

leur eût été accordé dans les bâtiments militaires. Et c'est à cette circonstance seule qu'on a à s'attacher, et non au montant du loyer comparé avec l'indemnité de logement allouée. (Voy. décr. 3 mars 1864, Le Kreuser.)

Il faut remarquer la disposition relative aux officiers d'état-major ; qu'ils soient logés gratuitement dans les bâtiments de l'État, des départements ou des communes, ou qu'ils se logent à leurs frais, ils sont, dans tous les cas, passibles de la contribution. De là, pour eux, la nécessité de subir l'impôt mobilier dans le lieu de la résidence que leur assigne le service. Vainement un maréchal de camp, résidant dans une citadelle, opposerait-il que son habitation est ailleurs, et qu'il acquitte la taxe mobilière dans la commune où elle est fixée. La cotisation qu'il subit pour l'habitation qu'il garde à sa disposition, ne le dispense pas de l'obligation d'en subir une autre dans la commune où son service l'appelle à résider et à occuper, par suite, une habitation. (Voy. ord. 27 février 1835, Bugeaud ; décr. 14 janvier 1867, Bonnemain.)

208. — Passons à l'indication des éléments d'après lesquels doivent être taxées les personnes comprises dans la classe des imposables, telle qu'elle vient d'être déterminée.

209. — La taxe personnelle n'est assise que sur la personne, abstraction faite de ses biens ; elle atteint, par conséquent, tout individu qui réunit les conditions exigées pour être passible de la contribution personnelle et mobilière. Mais elle ne se paye qu'une fois et dans un seul lieu.

Elle n'est due que dans la commune du domicile

réel. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 13.) Autrefois, on exigeait une résidence d'un an (Voy. L. 3 nivôse an VII, art. 20), ou de six mois (Voy. L. 26 mars 1831, art. 2), pour constituer ce domicile. Aujourd'hui, le fait seul de la résidence suffit. On doit imposer toute personne dans la commune où elle réside au moment où s'effectue la répartition individuelle des contingents communaux. La loi ne donne au contribuable que le droit d'opposer que la commune où il se trouvait au moment de la confection des rôles n'était pas, ou n'est plus le lieu de sa résidence principale, et la jurisprudence exige même, pour que la preuve de ce fait puisse motiver la radiation sur les rôles, qu'elle soit accompagnée soit de la justification de l'imposition du contribuable dans une autre résidence (Voy. ord. 26 juin 1835, de Landrevie; 8 mai 1841, min. fin.; décr. 17 mai 1851, de Castelbajac); soit de la preuve qu'il habite une commune où la taxe personnelle est à la charge de la caisse municipale. (Voy. décr. 27 mai 1857, Billot.)

210. — Le montant de la taxe personnelle est toujours et partout de la valeur de trois journées de travail. Le législateur avait même cru devoir, dans la loi du 26 mars 1831, fixer lui-même, en raison de la population, pour chaque commune, le prix moyen de la journée, et déterminer ainsi le chiffre de la cote personnelle afférente à chaque contribuable. Mais, revenant aux anciens principes dans la loi du 21 avril 1832, il a fait de cette fixation l'objet d'une délégation au profit des conseils généraux, et s'est contenté de leur imposer l'obligation de ne procéder à l'évaluation que sur la proposition du préfet, de ne point

la porter au-dessus de 1 fr. 50 c., et de ne point la descendre au-dessous de 50 c. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 10.)

211. — L'esprit qui a présidé à la création de la taxe personnelle se révèle si clairement dans l'organisation de ce genre de contribution, que, dès le premier pas, il nous est donné de le découvrir et de le signaler. Le législateur a voulu donner un moyen d'appeler tous ceux qui profitent des avantages de l'état social à concourir aux charges qu'il impose. Il a voulu qu'il fût possible de convier tout le monde à l'accomplissement d'un devoir qui est aussi un honneur, car il distingue le citoyen et a longtemps constitué chez nous le titre d'où dérivaient les droits civiques les plus précieux. C'est pour cela qu'il a établi une taxe qui ne repose que sur la personne, et qu'en permettant de l'abaisser jusqu'à un chiffre qui ne saurait être dépassé, sans qu'elle cessât, pour ainsi dire, d'avoir une valeur saisissable, il lui a assigné pour *maximum* un taux infiniment peu élevé. Les conseils municipaux ont à ne pas perdre cette intention de vue dans l'exercice du droit qui leur est conféré. Ils ne doivent exempter de la taxe personnelle que les habitants que leur état d'indigence met vraiment dans l'impossibilité de l'acquitter. Quant à la taxe mobilière, qui doit fournir toute la portion du contingent non répartie en taxes personnelles, ils n'ont à consulter que leur humanité et à se guider sur la puissance des forces contributives de l'association communale, pour désigner ceux qui en sont exemptés.

212. — La sollicitude du législateur pour les contribuables que leur peu d'aisance commande de

n'assujettir qu'à la taxe personnelle, se manifeste dans la disposition de l'art. 19 : il est dit dans cet article, que « les centimes additionnels, généraux « et particuliers, ajoutés au principal du contingent « personnel et mobilier de la commune, ne porteront « que sur les cotisations mobilières ; la taxe person- « nelle sera imposée en principal seulement. »

213. — La taxe mobilière, à la grande différence de la taxe personnelle, est due autant de fois que le contribuable a d'habitations meublées et dans autant de lieux que ces habitations occupent de communes différentes. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 13.)

214. — La multiplicité des taxes peut néanmoins motiver une réclamation, dans le cas où elle se réalise à l'égard d'une même habitation.

Les changements de résidence deviennent même assez fréquemment l'occasion d'erreurs de ce genre, surtout lorsqu'ils s'effectuent dans l'intervalle qui s'écoule entre la confection des rôles et leur mise en recouvrement. Le contribuable qui s'éloigne d'une commune, dans laquelle le travail de répartition a été opéré, et va se fixer dans une autre où ce travail est encore à faire, pourra fort bien se trouver cotisé dans les deux. Mais rien de plus simple que la voie à prendre pour obtenir la décharge de la cotisation assise sur l'habitation abandonnée. On n'a que deux choses à prouver : la première qu'on n'a, en aucune manière, conservé l'ancienne habitation à sa disposition, qu'on l'a bien réellement quittée de fait et d'intention (Voy. ord. 21 avril 1846, de Narp) ; la seconde, non moins essentielle que la première, qu'on est imposé dans le lieu de sa nouvelle résidence (Voy.

ord. 12 avril 1838, Duchâtel; 22 août 1839, Robion; 24 juin 1840, Thiessé; décr. 22 déc. 1852, Chabalier), ou que l'on s'est trouvé placé dans l'une des situations où l'on échappe à l'impôt, comme si par exemple, le contribuable, en quittant la commune où il était imposé, est venu habiter en commun avec ses père et mère (Voy. décr. 21 avril 1864, Chutaux) ou, pour tout autre motif, ne s'est procuré aucune habitation meublée qui lui soit propre. (Voy. décr. 25 mai 1864, Godot).

215. — Le législateur, en ne soumettant à l'impôt que les bâtiments d'*habitation*, a subordonné la détermination de l'objet imposable à une appréciation de destination qui peut, parfois, motiver quelque discussion. Nous devons dire cependant qu'en fait, les difficultés sérieuses sont infiniment rares. En voici la raison :

D'abord, la loi du 3 nivôse an VII, et plus tard, celle de 1831, dont la loi du 21 avril 1832 a, sous ce rapport, reproduit la pensée, ont nominativement désigné les bâtiments qui restaient en dehors de la classe des maisons d'habitation : « Ce sont les magasins, boutiques, auberges, usines et ateliers, pour raison desquels les contribuables payent patente, les bâtiments servant aux exploitations rurales, les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats, et aux bureaux des fonctionnaires publics. » (Voy. L. 26 mars 1831, art. 8.) Or, on a admis en principe que les locaux non compris dans cette énumération rentraient virtuellement dans la classe des locaux d'habitation, dans le sens de la loi qui soumet à l'impôt tous les locaux de ce

genre. On a donc écarté d'un seul coup un grand nombre de réclamations, dont le jugement, à la lueur d'un tout autre principe, aurait pu présenter quelques difficultés. Ainsi, pour ne citer que ces exemples, il allait de soi que les cercles littéraires (Voy. ord. 9 mars 1836, min. fin.); les loges de francs-maçons (Voy. ord. 5 déc. 1837, min. fin.); les bureaux des journaux (Voy. décr. 4 juin 1867, *le Constitutionnel)* fussent imposés, dès l'instant que les locaux désignés par la loi de nivôse échappaient seuls à l'impôt, tandis que la question n'eût pas été sans gravité, si on avait pu soutenir qu'en ne soumettant que les *habitations* à l'impôt, on s'était proposé de soustraire à son atteinte tout bâtiment non destiné à servir de logement.

D'un autre côté, en se reportant à l'esprit de la loi qui a choisi le loyer d'habitation comme signe indicateur de la richesse, on n'a pas eu de peine à comprendre que l'habitation affectée au logement habituel n'était pas la seule qui dût la taxe mobilière, et qu'il fallait imposer tout appartement, tout local meublé que le propriétaire garde à sa disposition, quelle que soit son importance, plus ou moins grande, et quelque usage qu'on en fasse; et cette doctrine a eu pour effet de mettre obstacle à toutes les réclamations fondées sur l'impossibilité de loger dans le local imposé (Voy. ord. 6 déc. 1836, veuve Ramé; 28 déc. 1836, Ansianne), ou sur le défaut d'usage.

Les habitations non occupées ne sont cependant imposables qu'autant que ceux à qui elles appartiennent en propre ou à loyer se les sont réservées pour eux-mêmes. On ne doit pas imposer les maisons

ou parties de maisons habituellement louées, qui resteraient vacantes par suite de circonstances indépendantes de la volonté du propriétaire ou du principal locataire. (Voy. ord. 4 févr. 1836, Carmignac-Descombes.)

Art. 2. — Répartition du total de la contribution personnelle et mobilière entre les départements, les arrondissements et les communes.

216. — Les deux taxes séparées par la loi du 26 mars 1831 ont été réunies, de nouveau, en 1832, en une seule contribution qui se perçoit par voie de répartition.

217. — La répartition entre les départements, les arrondissements et les communes a lieu par les mêmes autorités et suivant les mêmes règles que pour la contribution foncière.

218. — La législature est arrivée, par voie de progrès, à assigner les valeurs locatives pour base à la répartition des trois premiers degrés.

219. — Documents recueillis pour réaliser ce principe.

220. — Base de la répartition effectuée par la loi du 21 avril 1832 entre les départements.

221. — Répartition entre les arrondissements et les communes.

222. — Prorogation jusqu'en 1842 du système créé par la loi du 21 avril 1832. — Ajournement des réformes projetées.

223. — Résumé des règles qui président aujourd'hui à la répartition entre les départements, et en second lieu, à la répartition entre les arrondissements et les communes. — Transition à la répartition du quatrième degré.

216. — En 1831, on avait cru assurer à l'État une augmentation de produits en séparant la taxe personnelle de la taxe mobilière. On avait fait de la première un impôt de quotité, en laissant à la seconde le caractère d'impôt de répartition. Cette distinction dans la nature des deux contributions avait entraîné

pour chacune un mode de perception particulier. Tandis que la taxe mobilière ne se percevait qu'en vertu de cotisations basées sur le travail de répartition, effectué dans le sein des communes par les élus des citoyens, les agents des contributions recherchaient tous ceux que leur condition permettait d'assujettir à l'impôt personnel, et sans s'inquiéter de savoir si les répartiteurs les avaient ou non considérés comme imposables à la contribution mobilière, les soumettaient au paiement du prix de trois journées de travail, d'après le tarif annexé à la loi du 26 mars. Cette innovation eut, en effet, pour résultat de révéler l'existence d'une multitude de personnes imposables et de faire rendre plus d'argent à l'une des branches du revenu public. Mais le contact des agents du fisc et l'exactitude rigoureuse qui présida à l'accomplissement de leur mission suscita des plaintes si vives qu'on dût renoncer au nouveau système. La loi du 21 avril 1832 réunit les deux taxes en une seule contribution. Cette contribution ne se perçoit que par voie de répartition, en sorte que la liste des imposables n'est, en définitive, dressée que par les répartiteurs. Toutefois, elle présente ce caractère remarquable que l'un des éléments composant toute cotisation portée sur les rôles du domicile réel du contribuable, la seule qui puisse comprendre à la fois la taxe personnelle et une taxe mobilière, est le même pour tous les imposables de la commune. C'est un point d'analogie avec les impôts de quotité.

217. — Les dépositaires du pouvoir législatif fixent le montant de la contribution personnelle et mobilière pour chaque année, et le répartissent entre les

divers départements. Les conseils généraux distribuent le contingent départemental entre les arrondissements, et les conseils d'arrondissement déterminent le contingent de chaque commune. Les conseils de département et d'arrondissement, dans l'accomplissement de cette mission, agissent en vertu des mêmes pouvoirs et suivant les mêmes règles que pour la contribution foncière. Nous ne reviendrons donc pas sur ce qui a été dit de la nature de ces actes et du recours dont ils peuvent être susceptibles. Passons immédiatement à l'indication des bases sur lesquelles la répartition est assise.

218. — L'Assemblée nationale se crut réduite à subir, pour la contribution personnelle et mobilière, les mêmes bases que pour la contribution foncière. Elle régla les contingents des divers départements, en raison de leur participation au paiement des anciennes contributions. Ce système s'est perpétué fort longtemps, mais, une fois pénétré de l'idée, déjà signalée plus haut (Voy. *sup.*, n° 131), que la stabilité n'est précieuse à maintenir que dans les charges foncières, le législateur n'hésita point à entrer dans la voie des réformes, et sut y marcher à grands pas, pour ramener au principe de l'égalité la répartition, entre les localités, du montant de la contribution personnelle et mobilière. Dès 1820, il fut déclaré que le contingent des départements, des arrondissements et des communes serait fixé d'après les valeurs locatives d'habitation. (Voy. L. 23 juillet, art. 29.)

219. — Les autorités départementales, d'abord chargées de l'évaluation des valeurs locatives, pour servir à cette fixation, n'ayant, dans des intérêts de

localité faciles à comprendre, présenté que des chiffres empreints de la plus grande inexactitude, le ministre des finances dut recourir aux agents de l'administration des contributions. Une ordonnance du 16 juillet 1826 organisa, à cet effet, un travail de recensement dont toutes les parties se coordonnaient pour donner des résultats complets et uniformes.

220. — En 1832, l'administration était déjà en possession de documents assez nombreux pour qu'on pût appeler l'attention du législateur sur les moyens de réaliser le principe posé dans la loi du 23 juillet 1820 pour la répartition entre les départements. Après un long examen des divers éléments que le pouvoir législatif avait à sa disposition, on crut qu'il était essentiel, pour éviter un changement trop brusque dans la participation aux charges publiques, de ménager une sorte de compensation en combinant trois éléments de nature diverse ; on répartit le contingent de 34 millions alloué au gouvernement, un tiers au centime le franc du montant des taxes personnelles de 1831, un tiers d'après les contingents assignés aux départements pour 1830, et un tiers d'après les valeurs locatives d'habitation. (Voy. état B, n° 2, annexé à la loi du 21 avril 1832.) Mais, en même temps, il fut dit, dans l'art. 31, « qu'il serait soumis aux chambres, « dans la session de 1834, et ensuite de cinq en cinq « années, un nouveau projet de répartition entre les « départements. »

221. — Quant à la répartition entre les arrondissements et les communes, on jugea convenable de laisser les conseils généraux et ceux d'arrondissement maîtres d'en régler la proportion, en leur assurant

d'ailleurs la facilité de prendre pour base les valeurs locatives, et de se conformer ainsi au vœu précédemment exprimé dans la loi de 1820. C'est ce qui résulte de l'art. 11 de la loi de 1832, qui est ainsi conçu : « Le directeur des contributions directes formera, « chaque année, un tableau présentant, par arron-« dissement et par commune, le nombre des indi-« vidus passibles de la taxe personnelle et le montant « de leurs valeurs locatives d'habitation.

« Ce tableau servira de renseignement au conseil « général et aux conseils d'arrondissement pour la « répartition de la contribution personnelle et mobi-« lière. »

222. — Le nouveau projet de répartition entre les départements qui, aux termes de la loi de 1832, devait être soumis aux chambres en 1834, ne fut point présenté à cette époque, parce que l'administration n'était pas encore parvenue à donner à l'évaluation des valeurs locatives l'unité et l'exactitude nécessaires pour en faire une base définitive de répartition. M. le ministre des finances ajoutait d'ailleurs, en donnant cette explication aux chambres en 1835, que les documents recueillis prouvaient que les contingents, fixés selon le mode provisoirement adopté par la loi de 1832, étaient généralement en rapport avec la force contributive des départements, et que, par conséquent, il n'y avait pas d'urgence à les abandonner. Les chambres, déterminées par les observations du ministre, maintinrent jusqu'en 1842, le système créé par la loi de 1832, et décidèrent même que ce ne serait que tous les dix ans que reviendrait la proposition de modifier la répartition entre les dépar-

tements. On reconnut qu'il ne fallait pas moins que cet intervalle pour que le développement de la richesse mobilière pût amener des changements assez notables pour nécessiter une révision du classement des départements. De là, l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838 qui statue :

« L'art. 31 de la loi du 21 avril 1832 est abrogé. « Il sera soumis aux chambres, dans la session de « 1842, et ensuite de dix années en dix années, un « nouveau projet de répartition entre les départe- « ments, tant de la contribution personnelle et mobi- « lière, que de la contribution des portes et fenêtres. « A cet effet, les agents des contributions directes « continueront de tenir au courant les renseigne- « ments destinés à faire connaître le nombre des in- « dividus passibles de la contribution personnelle, « le montant des loyers d'habitation et le nombre des « portes et fenêtres imposables. »

En 1842, intervint la loi du 11 juin dont l'art. 2 portait que « les projets de nouvelle répartition entre « les départements, tant de la contribution person- « nelle et mobilière que des portes et fenêtres, se- « raient présentés aux chambres dans le cours de la « session de 1844. » Cette disposition avait pour but de permettre au ministre des finances de compléter le recensement commencé l'année précédente, et d'appeler sur ce travail les observations des conseils généraux et des autres conseils électifs.

En 1844, on ne se trouva pas plus en mesure qu'en 1842. Le gouvernement reconnut qu'il était encore hors d'état de fournir des documents certains. Les troubles dont le recensement de 1841 avait été la

cause ou le prétexte, n'avaient pas permis de recueillir des renseignements complets, et dignes d'une entière confiance. On désespérait d'en obtenir de meilleurs par la suite. Il fallait donc ajourner encore ou adopter un système différent. C'est à ce dernier parti que les chambres et le gouvernement s'arrêtèrent, en décidant que le mode déterminé par l'art. 2 de la loi du 17 août 1835, pour la contribution foncière et la contribution des portes et fenêtres, serait suivi pour la contribution personnelle et mobilière.

A dater du 1er janvier 1846, le contingent de chaque département dans la contribution personnelle et mobilière a été diminué du montant en principal des cotisations personnelles et mobilières afférentes aux maisons détruites, et augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites ou reconstruites, à mesure que ces maisons ont été imposées à la contribution foncière. (Voy. L. 4 août 1844, art. 2.) Ainsi se trouvent corrigées les inégalités qui résultent, dans la répartition de la contribution mobilière entre les départements, de la construction d'habitations nouvelles ou de la démolition de celles qui existent ; mais de plus, une disposition ingénieuse tend à rétablir peu à peu entre tous les départements l'égalité proportionnelle : l'augmentation, dit l'article que nous venons de citer, sera du vingtième de la valeur locative réelle des locaux consacrés à l'habitation personnelle. Au moyen de cette évaluation uniforme, chaque construction ou reconstruction contribue à ramener l'égalité.

223. — Le contingent étant fixé entre les départe-

ments, conformément aux règles que nous avons énoncées, voici comment s'opère la répartition.

La répartition entre les communes du contingent assigné à l'arrondissement, se fait d'après le nombre des contribuables assujettis à la taxe personnelle, et d'après la valeur locative des habitations. Dans le sein de la commune, l'opération consiste à multiplier le nombre des contribuables par le chiffre représentatif de la valeur de trois journées de travail, selon le taux fixé par le conseil général ; on impute le total sur le contingent assigné à la commune par le conseil d'arrondissement, et l'excédant indique l'impôt mobilier à répartir entre les individus de la commune, en raison des valeurs locatives d'habitation.

Il nous reste à parler de cette répartition du quatrième degré, de celle qui s'effectue entre les divers membres de l'association communale.

Art. 3. — Répartition individuelle dans le sein de la commune.

224. — De la matrice des rôles. — Confection et révision.
225 — Mentions qu'elle doit contenir.
226. — 1° Désignation nominative de la personne imposable.
227. — Exception à la nécessité de cette désignation nominative. Obligation pour les héritiers de supporter les impositions à la charge du défunt.
228. — De la suffisance de la désignation.
229 — 2° Indication du montant du loyer. — Il importe d'exposer les règles de l'évaluation
230. — L'évaluation ne doit porter que sur les parties de bâtiments consacrées à l'habitation.
231. — Déduction de la portion du loyer afférente aux magasin, boutique, auberge, usine ou atelier.

224. — Les rôles de la contribution mobilière sont, comme ceux de la contribution foncière, dressés par les agents de l'administration, d'après une matrice qui contient, pour chacun, le chiffre de la valeur im-

posable, et ne laisse plus qu'à exécuter un calcul pour obtenir le chiffre de sa quote-part dans le contingent communal. La matrice du rôle de la contribution personnelle et mobilière est l'œuvre des commissaires répartiteurs, nommés ainsi qu'il a été expliqué pour la contribution foncière, et assistés du contrôleur. Leur travail annuel se borne à la revoir, lors de la tournée du contrôleur, non pas seulement pour effectuer les mutations pour cause de décès ou changement de domicile, mais aussi pour modifier, s'ils jugent qu'il y ait lieu, le chiffre de la valeur imposable, en raison de la diminution ou de l'augmentation du loyer. A la différence, en effet, des évaluations des revenus fonciers, celles des valeurs locatives sont essentiellement variables ; elles peuvent, au besoin, être renouvelées chaque année. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 17.)

225. — La matrice doit contenir : 1° le nom de chaque imposable ; 2° le montant du loyer, qui donne la mesure de la participation au contingent communal.

226. — 1° La désignation nominative de la personne imposable a d'ailleurs une importance facile à saisir. La contribution personnelle et mobilière n'a rien de commun avec les droits réels ; elle ne porte que sur la personne ; nul ne peut donc être contraint à acquitter une cote qui ne se trouverait pas inscrite à son nom ; l'État manquerait de titre pour agir contre lui.

227. — Ce principe n'admet d'exceptions que celles résultant des art. 21, 22 et 23 de la loi de 1832, qui sont ainsi conçus :

« Art. 21. La contribution personnelle et mobilière « étant établie pour l'année entière, lorsqu'un con- « tribuable viendra à décéder dans le courant de « l'année, ses héritiers seront tenus d'acquitter le « montant de sa cote.

« Art. 22. En cas de déménagement hors du ressort « de la perception, comme en cas de vente volon- « taire ou forcée, la contribution personnelle et mo- « bilière sera exigible pour la totalité de l'année cou- « rante.

« Les propriétaires et, à leur place, les principaux « locataires, devront, un mois avant l'époque du « déménagement de leurs locataires, se faire repré- « senter par ces derniers les quittances de leur con- « tribution personnelle et mobilière. Lorsque les « locataires ne représenteront point ces quittances, « les propriétaires ou principaux locataires seront « tenus, sous leur responsabilité personnelle, de « donner, dans les trois jours, avis du déménage- « ment au percepteur.

« Art. 23. Dans le cas de déménagement furtif, « les propriétaires et, à leur place, les principaux « locataires deviendront responsables des termes « échus de la contribution de leurs locataires, s'ils « n'ont pas fait constater, dans les trois jours, ce « déménagement par le maire, le juge de paix ou le « commissaire de police.

« Dans tous les cas, et nonobstant toute déclara- « tion de leur part, les propriétaires ou principaux « locataires demeureront responsables de la contri- « bution des personnes logées par eux en garni..... »

L'art. 21, en mettant la dette du défunt à la charge

de l'héritier, n'exprime que la conséquence des règles ordinaires en matière de succession (1). Cet article n'est remarquable qu'en ce qu'il consacre pour l'État le droit à la contribution pour l'année courante tout entière, à quelque époque que se soit réalisé le décès. Mais les art. 22 et 23, indépendamment du même droit, créent, au profit de l'État et dans le but de lui assurer les ressources sur lesquelles il a à compter, des cas de responsabilité étrangers aux prévisions du droit commun.

Les préposés du trésor puisent dans ces dispositions, des armes pour contraindre au paiement de la contribution des individus autres que ceux nominativement inscrits sur les rôles. Mais ce privilége, qui n'existe que dans des circonstances spécialement déterminées, ne s'applique jamais qu'à l'année dans le cours de laquelle s'est réalisé le fait de la disparition, par décès ou autrement, du contribuable porté sur le rôle. (Voy. ord. 22 novembre 1836, de Pressy; 30 juin 1839, héritiers Lextrait.)

S'ensuivra-t-il que si un mari, par exemple, ne décède qu'après le travail des mutations, mais avant l'ouverture de l'exercice, sa veuve, devenue par le fait imposable, échappera à la loi de l'impôt pour cet exercice? Non, sans doute. Il en résulte simplement qu'au lieu d'imputer à sa charge la cote de son mari, il y aura lieu de procéder, à son égard, à la confec-

(1) C'est par une conséquence des mêmes règles que les héritiers d'un contribuable décédé ont qualité pour réclamer la décharge de la contribution personnelle et mobilière inscrite sur les rôles au nom de leur auteur. (Voy. décret du 2 août 1851, Cortial.)

tion d'un rôle supplémentaire. (Voy. ord. 23 février 1839, veuve Landoire ; 25 février 1841, Carton.) Il a même été décidé que la veuve dont le mari était décédé après le travail des mutations, mais avant le 1er janvier, et qui avait continué d'occuper l'appartement habité par elle l'année précédente avec son mari, était tenue d'acquitter la cote mobilière qui était restée, pour l'année courante, au nom du défunt. (Voy. décr. 22 avril 1857, Dame Yvetot.)

228. — La nécessité d'une désignation nominative reconnue, à quelles conditions cette désignation sera-t-elle suffisamment claire et complète ?

On rentre ici sous l'empire des principes du droit commun. La désignation est suffisante, lorsqu'elle exclut le doute sur l'individualité de la personne qui en fait l'objet ; et les circonstances et les faits guideront, sous ce rapport, l'appréciation du juge. Nous n'hésitons point à approuver celle qui sert de base à une ordonnance du 18 juillet 1834, par laquelle le conseil a maintenu la cote établie sur des *frères* directeurs d'une école chrétienne, simplement désignés par leur nombre, en se fondant sur ce que ces frères n'avaient pas été nominativement indiqués à l'administration, et sur ce que leur nombre n'était pas contesté.

229. — 2° L'indication du montant du loyer n'est pas moins nécessaire que la désignation du contribuable, puisque c'est la valeur locative qui donne la mesure de la participation à l'impôt. Il ne saurait y avoir deux manières d'exprimer cette indication ; nous n'avons par conséquent rien à dire sur ce point. Mais il importe d'exposer les règles suivant lesquelles on devra procéder à l'évaluation.

230. — On n'a point à se demander si les bâtiments doivent être évalués dans leur ensemble, ou si l'on ne doit pas considérer successivement leurs diverses parties pour distinguer celles qui sont imposables et celles qui ne le sont pas ; la loi dit formellement que « les parties de bâtiments consacrées à l'habitation personnelle doivent seules être comprises dans « l'évaluation des loyers. » (Voy. L. 21 avril 1832, art. 17.)

231. — Les portions de bâtiments affectées aux destinations énumérées par l'art. 8 de la loi du 26 mars 1831 se présentent en première ligne comme devant rester en dehors de l'évaluation. (Voy. *suprà*, nº 215.)

Lorsqu'une maison renferme un magasin, une boutique, une auberge (Voy. ord. 5 déc. 1833, Devaux), une usine ou un atelier, les répartiteurs sont tenus, pour obtenir la valeur imposable, de déduire du total du loyer la portion afférente au local occupé par le magasin, la boutique, l'auberge, l'usine ou l'atelier. Mais la loi, en ajoutant à la suite de l'énumération ces mots : « *pour raison desquels les contri-* « *buables payent patente,* » indique clairement de quel esprit on doit s'inspirer pour décider si l'affectation d'un bâtiment ou d'une portion de bâtiment doit ou non le faire assimiler à l'un des locaux énumérés dans l'art. 8 de la loi du 26 mars 1831. La disposition que renferme cet article a sa source dans une raison de justice ; on n'a pas voulu que le local frappé par la patente supportât la taxe mobilière et motivât ainsi une double contribution. D'après cela, le premier point à prouver pour le contribuable qui

veut se retrancher sous la protection de cette disposition, c'est que l'affectation du local qu'il prétend devoir rester en dehors de l'évaluation, le rend passible de la patente. A la lumière de ce principe, on reconnaît que les ateliers des peintres et statuaires doivent entrer dans l'évaluation du loyer imposable (Voy. ord. 2 juillet 1836, min. fin.); qu'il en est de même d'un musée d'amateur ou d'une bibliothèque (Voy. ord. 18 mai 1838, Lever) ; et que les titulaires des professions libérales assujetties à la patente, par la loi du 18 mai 1850, tableau G, doivent être frappés de l'impôt mobilier pour la partie de leur appartement affectée à l'exercice de leur profession, à moins qu'elle ne se trouve complétement séparée de l'habitation personnelle. (Voy. décr. 9 sept. 1864, Marion.)

232. — Les bâtiments ou portions de bâtiments servant aux exploitations rurales, ne doivent pas non plus être compris dans l'évaluation des loyers d'habitation. (Voy. art. 8 de la loi du 26 mars 1831.) La destination de ces bâtiments, il est vrai, ne donne pas lieu à la patente ; mais elle en fait une dépendance et un moyen de culture pour les propriétés foncières, qui supportent un impôt particulier.

233. — La loi, en prescrivant, en troisième lieu, de ne point comprendre dans l'évaluation les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats (Voy. *ibid.*), ne nous paraît encore dominée que par le désir de ne pas frapper deux fois le même objet. Nous pensons qu'elle a considéré que les maîtres d'écoles et de pensionnats, en acquittant la taxe universitaire, ne devaient plus rien à l'État à raison de l'exercice de leur profession.

234. — Enfin, il n'est pas moins facile de s'expliquer pourquoi les bureaux des fonctionnaires publics sont aussi exceptés de l'évaluation. (Voy. *ibid.*) La contribution établie sur ces bureaux n'opérerait, en définitive, qu'un retranchement sur le salaire des fonctionnaires; or, en fixant ce salaire, on l'a réduit à son taux légitime, l'État en a retranché tout ce qu'il pouvait se croire en droit de prélever sur les fruits du travail dont il forme le prix. Ce motif découvre la juste portée de l'exception; les fonctionnaires salariés par l'État sont évidemment les seuls en droit d'en réclamer le bénéfice, et la jurisprudence incline même vers une distinction entre ceux qui sont obligés de tenir un bureau ouvert au public et ceux qui ont seulement un cabinet de travail ou dépôt d'archives, pour n'accorder l'exemption qu'aux premiers. (Voy. décr. 11 janvier 1853, Durand de la Borderie; 14 mars 1859, Rougeul.)

235. — Les locaux désignés par l'art. 8 de la loi du 26 mars 1831 une fois reconnus et rejetés de l'évaluation, les répartiteurs ont encore à distinguer parmi les bâtiments étrangers à ces désignations, ceux qui font partie de l'habitation personnelle du contribuable.

En quoi consiste cette habitation personnelle? Ne comprend-elle que les appartements que le contribuable occupe, ou faut-il y joindre les écuries, remises, celliers, buanderies et, en un mot, toutes les dépendances affectées au service de sa maison; et dans les appartements eux-mêmes, ne convient-il pas de ne tenir compte que des pièces meublées?

La réponse à ces questions et à toutes celles qui

peuvent s'élever sur le même point, découle de l'idée qui a présidé au choix du loyer d'habitation comme signe indicateur de la richesse. Le logement destiné à l'habitation personnelle n'a été adopté que parce que l'expérience enseignait que l'embellissement de la demeure est, presque toujours, proportionné à la fortune de celui qui l'habite ; n'est-il pas évident, dès lors, que, bien loin de pouvoir être négligés, les bâtiments destinés à la rendre plus agréable ou plus commode deviennent les éléments essentiels de la graduation entre les valeurs locatives ? Vainement objecterait-on qu'ils forment une construction séparée, qu'ils ont même été pris à bail d'un autre propriétaire, et sont situés à une certaine distance : le lien de dépendance naît ici de l'usage (1). (Voy. ord. 18 mai 1838, Olive ; décr. 31 janvier 1866, Pichel.)

C'est aussi l'usage qu'il faut prendre pour guide lorsque l'appartement renferme des pièces non meublées. Pour peu qu'elles aient d'utilité, pour peu qu'on s'en serve, ne fût-ce que pour avoir accès aux pièces occupées, elles font partie nécessaire de l'appartement, elles en sont dépendantes et doivent être comptées. (Voy. ord. 7 déc. 1832, Brossaude de Juigné ; 19 janv. 1836, Von-Elsberg.) Le fait même qu'on les conserve, sans les mettre en location, n'est-il pas la meilleure preuve que le contribuable se mé-

(1) C'est d'après ce principe qu'il a été décidé que les petites maisons édifiées dans les vignes et meublées pour être habitées durant les vendanges, devaient être prises en considération pour la fixation du contingent dans la contribution mobilière. (Voy. ord. 5 mars 1841, Bréchan.)

nage quelque compensation à ce sacrifice, ou, tout au moins, que sa fortune le met à même de supporter un loyer qui, pour lui, s'accroît d'autant ?

236. — Arrivons à l'évaluation :

« Les répartiteurs, dit l'art. 17 de la loi du 21 avril « 1832, pourront faire usage des éléments d'après « lesquels étaient fixées les cotes individuelles anté- « rieurement à 1831. » Quels sont ces éléments ?

Le cadastre est l'élément principal. Cependant l'évaluation en matière d'impôt foncier, ne portant que sur la valeur nue des bâtiments et n'ayant pour objet que la détermination exacte de leur produit, ne saurait toujours donner l'expression de la fortune des contribuables, telle qu'on cherche à l'obtenir par l'appréciation des valeurs locatives. Les répartiteurs ont besoin de plus de latitude. La position, l'étendue, la distribution, le décor, l'ameublement même sont autant d'éléments à combiner pour arriver à une juste appréciation de la valeur locative. (Voy. ord. 20 mars 1838, de Mylius ; 29 octobre 1839, de Vintant.)

237. — Mais il est une base dont il faut avoir grand soin de s'abstenir, c'est celle tirée des *facultés présumées.*

Dans un grand nombre de communes, les répartiteurs, trompés par la disposition de la loi de 1832 qui autorise l'emploi des éléments usités antérieurement à 1831, ont cru pouvoir négliger la valeur locative, pour se reporter à la fortune présumée des contribuables et opérer sur cette base. La loi du 14 thermidor an V et l'arrêté du 24 floréal an VIII, qui font mention des *facultés* des contribuables, leur ont sem-

blé les mettre au nombre des éléments admis avant 1831. Mais la jurisprudence s'est constamment élevée contre ce système. Les considérants d'une ordonnance du 28 novembre 1834, commune d'Embry, rédigés dans le but de dissiper à cet égard une erreur trop commune, démontrent, avec ses inconvénients, la fausseté du raisonnement qui lui sert d'appui. Il y est dit : « que les dispositions de la loi du 14 thermi-« dor an V, d'après laquelle la contribution mobi-« lière était répartie par un jury d'équité, institué « dans chaque canton, et portait sur tous les revenus « non imposés à la contribution foncière, ont été « abrogées par la loi du 3 nivôse an VII ; qu'aux ter-« mes de cette dernière loi, la contribution mobi-« lière doit être répartie au marc le franc de la va-« leur du loyer d'habitation personnelle de chaque « contribuable ;

« Que l'arrêté du 24 floréal an VIII, relatif seule-« ment à la forme et à l'instruction des réclamations « n'a pu rien changer à l'assiette même de l'impôt, « et que les articles de cet arrêté, dans lesquels il est « fait mention des facultés des contribuables, ne « doivent être considérés comme applicables qu'à la « contribution somptuaire, qui était encore perçue à « cette époque ;

« Que la loi du 23 juillet 1820 a mis le système de « répartition générale entre toutes les parties de la « France, en corrélation avec celui que la loi de « l'an VII avait créé dans le sein de chaque commune, « en disposant (art. 29, rappelé par l'art. 9 de la loi « du 21 avril 1832) qu'à partir du 1er janvier 1821, « le contingent mobilier des départements, des ar-

« rondissements et des communes serait fixé d'après « *les valeurs locatives* d'habitation ; que tel était en- « core l'état de la législation en 1831, et que dès lors, « la loi du 21 avril 1832, en autorisant l'usage des « éléments d'après lesquels étaient fixées les cotes « individuelles antérieurement à 1831, n'a entendu « permettre que l'emploi des éléments de nature à « mener à une juste appréciation de la *valeur locative* « de l'habitation des contribuables ;

« Que, d'ailleurs, l'art. 29 de la loi de 1820 donne « aux contribuables qui se croiraient surtaxés, le « droit de recourir à une expertise, laquelle n'aurait « aucun résultat possible, s'il s'agissait de leur for- « tune présumée, et que, dans ce système, la contri- « bution mobilière étant due, aux termes de l'art. 13, « pour toute habitation meublée, située soit dans la « commune du domicile réel, soit dans toute autre « commune, il s'ensuivrait que chaque contribuable « pourrait être imposé, à raison de sa fortune, autant « de fois qu'il aurait d'habitations meublées, ce qu'il « est impossible d'admettre... »

Cette doctrine reçoit chaque jour son application. (Voy. ord. 26 novembre 1841, Dartaud ; décr. 9 février 1850, Picard ; 8 avril 1852, Vezard; 31 janvier 1866, Serres.)

238. — « Lors de la formation de la matrice, le « travail des répartiteurs sera soumis au conseil mu- « nicipal, qui désignera les habitants qu'il croira « devoir exempter de toute cotisation, et ceux qu'il « jugera convenable de n'assujettir qu'à la taxe per- « sonnelle. » (Voy. art. 18.)

La définition que nous avons donnée plus haut

(Voy. n° 205) du pouvoir conféré ici aux conseils municipaux, leur assigne pour objet exclusif, la désignation des contribuables dont l'indigence réclame des ménagements ; elle ne permet pas de supposer qu'il puisse en aucun cas, ni sous aucun prétexte, impliquer le droit de réviser et de rectifier le travail des répartiteurs. Le conseil municipal, s'il découvre des irrégularités dans la confection de la matrice, n'a d'autre parti à prendre, que de les signaler aux répartiteurs pour qu'ils réparent eux-mêmes leurs erreurs et, à défaut par ceux-ci de les reconnaître, d'adresser ses observations au maire pour qu'il réclame devant le préfet, avant la publication des rôles, et, au besoin, devant le conseil de préfecture, dans les trois mois qui suivent leur mise en recouvrement. (Voy. les observations du Min. des fin. sur le recours du maire de Rouen, ord. 9 mai 1838, ville de Rouen.)

239. — Avant que de parler des réclamations, nous devons dire un mot du droit pour les villes de rejeter sur l'octroi tout ou partie de leur contingent dans la contribution personnelle et mobilière.

« Dans les villes ayant un octroi, porte l'art. 20
« de la loi du 21 avril 1832, le contingent personnel
« et mobilier pourra être payé en totalité ou en par-
« tie par les caisses municipales, sur la demande qui
« en sera faite aux préfets par les conseils munici-
« paux. Ces conseils détermineront la portion du
« contingent qui devra être prélevée sur les produits
« de l'octroi. La portion à percevoir au moyen d'un
« rôle sera répartie en cote mobilière seulement, au
« centime le franc des loyers d'habitation, après dé-

« duction des faibles loyers que les conseils muni-
« cipaux croiront devoir exempter de la cotisation.

« Les délibérations prises par les conseils muni-
« cipaux ne recevront leur exécution qu'après avoir
« été approuvées par ordonnance royale. »

La conversion de l'impôt mobilier en impôt indirect soulève de graves questions. Le pauvre prend dans la contribution établie sur les objets de consommation, la même part que le riche. D'après cela, rejeter sur l'octroi la totalité du contingent mobilier, ce serait tromper l'humanité prévoyante du législateur et faire supporter aux classes peu aisées toute la portion que les classes riches payeraient en plus, si la contribution était répartie en suivant la graduation des fortunes. Au contraire, si, en affranchissant les pauvres de la contribution mobilière, on reporte sur l'octroi la portion dont on les décharge, les classes fortunées se trouveront surtaxées, au profit des classes peu aisées, en raison de leur participation aux objets frappés par le droit d'octroi. Le second résultat est assurément le seul que l'on doive chercher à ménager, et, dans les grandes villes surtout, il est d'autant plus sage de le poursuivre que la population flottante se trouve atteinte par la portion de l'impôt mobilier rejetée sur l'octroi, et qu'elle vient ainsi en aide aux habitants.

Le législateur s'est, d'abord, montré peu confiant dans l'usage qui serait fait de cette faculté. En 1831, sa volonté bien manifeste était de la restreindre : les seules villes qui, jusque-là, avaient été autorisées à prendre cette mesure, étaient confirmées dans le

droit d'y recourir, et devaient même le perdre au 1er janvier 1839, si une loi spéciale n'en ordonnait la continuation. (Voy. L. 26 mars, art. 16.)

Mais en 1832, le droit a été dégagé de ses entraves, il est devenu perpétuel, de temporaire qu'il était, il a été rendu commun à toutes les villes ayant un octroi, et il a été permis d'en user même pour la totalité du contingent. Il est vrai que la portion afférente aux faibles loyers est la première à prélever sur les produits de l'octroi, mais il n'est pas dit que ce sera la seule ; et, d'ailleurs, les conseils municipaux sont arbitres souverains pour la désignation des loyers que leur chiffre doit faire considérer comme faibles.

240.— L'art. 5 de la loi de finances du 3 juillet 1846 a consacré une mesure beaucoup plus hardie, en permettant en outre d'établir une échelle de répartition ayant pour effet de détruire l'égalité proportionnelle entre les contribuables ; aux termes de cet article, dans les villes où l'art. 20 de la loi du 21 avril 1832 sera appliqué, la portion du contingent restant a percevoir au moyen d'un rôle pourra, déduction faite des faibles loyers qui seront jugés pouvoir être exemptés de toute cotisation, être répartie, en vertu des délibérations des conseils municipaux, soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de *la progression ascendante* de ces loyers.

A Paris, les délibérations annuelles du conseil municipal, sanctionnées par des décrets de l'Empereur, exemptent de toute contribution mobilière les loyers au-dessous de 250 fr.; la cotisation est de 3 p. 0|0 pour les loyers de 250 fr. à 499 fr.; de 5 p. 0|0 pour

ceux de 500 fr. à 999 fr.; de 7 p. 0/0 pour ceux de 1,000 fr. à 1,499 fr.; de 9 p. 0/0 pour ceux de 1,500 fr. et au-dessus. Le calcul s'établit sur une valeur locative qui est, en général, inférieure d'un cinquième à la valeur réelle des habitations. (Voy. décr. 16 août 1867, Fabien.)

Les bases adoptées dans les départements sont en général les suivantes : loyers au-dessous de 150 fr., néant ; de 150 fr. à 399 fr. inclusivement, 5 fr.; de 400 à 599, 10 fr.; de 600 à 899, 20 fr.; de 900 à 1,199, 30 fr.; de 1,200 à 1,499, 40 fr.; de 1,500 à 1,999, 50 fr.; de 2,000 à 2,499, 60 fr.; 2,500 et au-dessus, 80 fr.

Chaque année, avant le 1er juillet, le conseil municipal propose les changements qui peuvent être nécessaires ; le préfet donne son avis après avoir entendu le directeur des contributions et le décret est proposé à la signature de l'Empereur par les ministres de l'intérieur et des finances.

241. — Depuis 1818, les quatre contributions directes sont réunies dans un seul rôle qui exprime pour chaque contribuable, la somme qu'il doit, suivant la base imposable de chaque état de répartition. L'émission des rôles ne présente donc rien de particulier en ce qui a trait à la contribution personnelle et mobilière. Il faut se reporter à ce qui a été dit sur ce sujet relativement à la contribution foncière.

242. — La commune est naturellement intéressée à réclamer contre les omissions d'inscription au rôle, mais il n'est point impossible qu'un contribuable tienne lui-même à faire réparer l'omission dont il aura été l'objet ; il suffit pour cela que son inscription lui soit nécessaire pour exercer, par exemple,

ses droits électoraux, comme sous l'empire de la loi du 31 mai 1850, ou participer à la distribution de produits communaux. Le défaut d'intérêt, au surplus, ne saurait lui être opposé ; le concours aux charges publiques ne dût-il être considéré que comme un honneur, il est pour tout citoyen l'objet d'un droit, non moins que d'une obligation. (Voy. ord. 21 avril 1836, Noël ; décr. 25 avril 1855, Souchon.)

La réclamation pour cause d'omission, qu'elle vienne du contribuable lui-même ou de la commune, se porte devant le conseil de préfecture.

243. — On conçoit sans peine que les règles relatives à l'assiette, soit de la taxe personnelle, soit de la taxe mobilière, serviront souvent de base à des demandes en décharge ou en réduction que les contribuables auront à faire triompher au préjudice de la communauté. Tantôt le réclamant prétendra manquer des caractères distinctifs de l'habitant, tantôt il se plaindra d'un double emploi ; d'autres fois enfin, il soutiendra que tout ou partie de ses bâtiments a été mal à propos considéré comme imposable.

244. — Mais les réclamations les plus nombreuses et les plus intéressantes à prévoir ont pour objet le rappel à l'égalité proportionnelle et se rapportent à l'appréciation des valeurs locatives.

Les contribuables, pour reconnaître s'ils n'ont pas été imposés dans une proportion trop forte, comparent leur habitation aux autres habitations de la même commune (Voy. ord. 6 avril 1836, min. fin.; décr. 26 mars 1863, Bigeat), et jugent si la proportion entre leur cote et celles établies sur ces habitations suit exactement la proportion entre les valeurs

locatives de l'une et des autres ; si, dans la commune, la valeur matricielle diffère de la valeur réelle, ils recherchent si la même proportion d'atténuation a été appliquée à toutes les habitations et s'il n'a pas été établi, à cet égard, des catégories différentes. (Voy. *ibid.*)

La circonstance qu'une cotisation se trouve, eu égard à la différence des contingents, plus élevée que les années précédentes, révèle assez ordinairement une surtaxe. Cette circonstance, néanmoins, ne suffit pas pour la prouver, car on conçoit que le contribuable ait pu, jusque là, se trouver trop faiblement imposé. (Voy. ord. 10 janvier 1839, Tison.) Il est de principe, au surplus, que les réclamations relatives à un rôle se forment et se jugent, abstraction faite des rôles de toute autre année. De même qu'on ne peut justifier une demande par la comparaison de la cote qui la motive aux cotes des exercices précédents, on ne saurait ni se fonder sur ce que la cotisation de l'année expirée était trop faible pour maintenir une surtaxe dans le rôle de l'année courante (Voy. ord. 20 février 1835, Pourbaix), ni consacrer, à l'occasion d'une réclamation dirigée contre le rôle en recouvrement, une mesure à prendre pour la confection des rôles à venir.

245. — Toute réclamation pour cause de surtaxe ne tend qu'à la rectification de la cote de son auteur. Un contribuable n'a pas plus qualité pour demander la refonte totale de la matrice en matière de contribution personnelle et mobilière, qu'en matière d'impôt foncier. (Voy. ord. 2 juillet 1836, de Salomon ; décr. 19 janvier 1866, Lucazeau.)

246. — Ces sortes de réclamations se portent, d'ailleurs, comme toutes celles qui se rattachent au contentieux des contributions directes, devant le conseil de préfecture. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 29.)

247. — Le délai pour les demandes en décharge ou en réduction est de trois mois, à partir de la publication des rôles. (Voy. L. 4 août 1844, art. 8.) Toutefois, à la différence de ce qui a lieu pour la contribution foncière et celle des portes et fenêtres (Voy. décr. 14 janvier 1863, Goumand), le délai de réclamation ne court, à l'égard des contribuables n'ayant ni domicile ni résidence dans la commune, que du jour où ils ont eu connaissance de leur imposition. (Voy. décr. 12 sept. 1864, Marcellot.)

248. — Le contribuable qui prend le parti de réclamer adresse sa demande au sous-préfet ou au préfet. Il convient d'y joindre la quittance des termes échus au jour du dépôt (Voy. décr. 24 février 1864, Aveline) ; mais le défaut de production de la quittance ne rendrait pas la réclamation non-recevable et il suffirait qu'il fût justifié, avant la décision du conseil de préfecture, du paiement opéré avant la réclamation. (Voy. décr. 21 mai 1862, Bourgeois.) En cas de double emploi, la réclamation doit s'appliquer à la commune où le contribuable n'habitait point au 1er janvier (Voy. décr. 15 févr. 1864, Chaix), et, par conséquent, être accompagnée de la quittance des termes échus de l'imposition frappée pour cette commune. (Voy. décr. 19 mars 1864, Dimier de la Brunetière.) La production de l'extrait du rôle n'est point obligatoire. (Voy. décr. 30 avril 1862. Gueroult.) Quant à l'usage du timbre, la règle est la même que

pour la contribution foncière. (Voy. *suprà*, n° 176.)

Le contrôleur, sur le renvoi qui lui est fait de la pétition, vérifie les faits et donne son avis, après avoir pris celui des répartiteurs. Le directeur reçoit ensuite les pièces, fait son rapport et transmet le tout au préfet ; ce fonctionnaire met lui-même les pièces sous les yeux du conseil de préfecture, qui statue, après avoir fait procéder aux visites de lieux ou expertises, s'il sent le besoin de recourir à ces mesures d'instruction. (Voy. *ibid.*, art. 28 et 29.)

Les demandes sont soumises à quelques autres formalités, dans le cas particulier où le directeur des contributions n'est pas d'avis d'admettre la réclamation. Au lieu de faire son rapport pour que le conseil de préfecture statue immédiatement, il exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture, et invite le réclamant à en prendre communication et à faire connaître dans les dix jours, s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts. Cette mise en demeure est de rigueur ; si le conseil de préfecture avait omis de l'exiger, le conseil d'État, en annulant son arrêté, renverrait les parties devant lui pour l'accomplissement de la formalité. (Voy. ord. 27 mars 1839, Garnier ; 19 mars 1840, Péronnier ; décr. 1er juin 1864, Saunier.) Mais, lorsqu'elle a eu lieu, le silence du contribuable, pendant le délai qui lui est accordé pour faire connaître ses intentions, autorise le conseil de préfecture à passer outre, et peut même être considéré comme une sorte d'adhésion aux moyens proposés contre sa réclamation, si l'instruction ne fournit, d'ailleurs, rien qui soit de nature à la justifier. (Voy.

ord. 27 février 1840, Petit des Rochettes; décr. 15 avril 1863, Reboul.)

Nous n'avons rien à dire des observations nouvelles que le contribuable a le droit de produire, si ce n'est que le conseil de préfecture prend, au besoin, un arrêté interlocutoire pour lui assigner un délai, et qu'une fois saisi de ces observations, il est tenu de ne point passer outre sans qu'elles aient été communiquées aux agents des contributions. (Voy. ord. 20 juin 1840, Chapelle.)

L'expertise n'est valablement demandée que lorsque la réclamation repose sur un fait de nature à comporter ce genre de vérification. (Voy. ord. 19 août 1835, Gailhard.) Lorsqu'elle a été demandée et qu'il y a lieu d'y recourir, les experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le réclamant, et il est procédé à la vérification dans les formes prescrites par l'arrêté du gouvernement du 24 floréal an VIII. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 29.) Les experts se rendent sur les lieux avec le contrôleur de l'arrondissement, et là, en présence de deux répartiteurs et du réclamant, ou de son fondé de pouvoirs, ils vérifient les faits, s'il s'agit d'objets mal à propos compris dans les facultés du réclamant; et s'il s'agit d'une demande en rappel à l'égalité proportionnelle, ils vérifient les évaluations servant de base à la cote du réclamant, et celles des autres cotes prises ou indiquées par celui-ci, pour comparaison, dans le rôle de la contribution personnelle de la même commune et de la même année. (Voy. arr. du 24 floréal an VIII, art. 11.)

Les experts, toutefois, ne sont pas tenus de se borner à vérifier les cotes indiquées comme terme de

comparaison par le réclamant. S'ils trouvent que les maisons désignées sont elles-mêmes imposées au-dessous de leur valeur locative, ils doivent prendre pour base de leur appréciation la masse des habitations de la commune, et choisir d'autres cotes parmi celles afférentes à la même année. (Voy. ord. 9 juillet 1846, Degoult; décr. 13 mai 1852, Ruelle de Belle-Isle; 26 juin 1867, Ravard.)

Le contrôleur rédige son procès-verbal, il est adressé au préfet, le directeur donne son avis, et le conseil de préfecture prononce. Si l'expertise lui paraît irrégulière ou incomplète (Voy. ord. 18 juillet 1838, Schultz), le conseil de préfecture doit en ordonner une seconde. Il n'en faut pas conclure toutefois qu'il soit jamais lié par cette opération; il est maître de rejeter l'avis des experts, à la seule condition d'exprimer les motifs qui l'ont porté à s'en écarter. (Voy. *suprà*, n° 180, et ord. 8 mars 1847, min. fin.) Il a, en outre, la faculté de recourir à la contre-vérification autorisée par l'art. 29 de la loi du 26 mars 1831. (Voy. décr. 18 août 1864, Experton.)

249. — Le réglement des frais, ou l'exécution des décisions prononçant une décharge ou une réduction, et enfin, la faculté du recours contre les arrêtés du conseil de préfecture, suivent les mêmes règles que pour la contribution foncière. Il faut se reporter à l'exposé de ces dernières. (Voy. *suprà*, n°s 181, 182 et 183.)

250. — La perte des facultés mobilières, qu'elle provienne d'incendie, d'inondation ou de toute autre cause, ne peut motiver une réclamation par la voie contentieuse, mais les contribuables ont la ressource

des *demandes en remise ou modération*, comme en cas de perte des revenus fonciers. Les explications dans lesquelles nous sommes entré, en traitant de la contribution foncière (Voy. *suprà*, nº 185), sur la nature et les formes propres à ces sortes de demandes, sont communes à celles qui se rapportent à la contribution mobilière ; nous ne saurions donc revenir sur ce sujet.

SECTION TROISIÈME.

DE LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES.

Préliminaires.

251. — Cette contribution n'est qu'un supplément à la contribution mobilière.
252. — Justification de ce mode d'impôt.
253. — D'abord impôt de quotité, la contribution des portes et fenêtres constitue, aujourd'hui, un impôt de répartition.

251. — La contribution des portes et fenêtres a été établie pour venir au secours de la contribution personnelle et mobilière et atteindre, comme elle, mais par une autre voie, la fortune, abstraction faite des divers éléments qui la composent. (Voy. *sup.*, nº 202.)

252. — L'un des rapporteurs de la loi du 4 frimaire an VII qui eut pour objet la création de cet impôt, le justifiait ainsi :

« La seule chose à laquelle le Corps législatif doit « s'attacher, lorsque les circonstances le forcent de « recourir à de nouvelles impositions, c'est de choisir « une espèce d'impôt qui présente tout à la fois facilité dans l'assiette, égalité proportionnelle dans la « répartition et économie dans la perception.

« L'impôt sur les portes et fenêtres nous paraît « réunir ces trois avantages. Quant à l'assiette, il ne « faut que voir et compter le nombre des portes et « fenêtres d'une maison pour savoir combien de fois « elle doit payer la taxe. Quant à l'égalité propor- « tionnelle, il est difficile de trouver un impôt qui en « présente les bases d'une manière plus simple : le « loyer est le thermomètre des facultés des contri- « buables.

« L'homme riche prend un logement cher, éclairé « par beaucoup de fenêtres ; mais celui qui est dans « la médiocrité ou dans l'indigence proportionne son « logement à ses moyens, et cette taxe, qui a cela « d'avantageux qu'elle fait payer les jouissances, « ménage cependant le pauvre, quoiqu'elle porte sur « lui ; celui-ci est toujours logé au moins au troisième « étage, il n'a presque jamais plus d'une croisée, d'où « l'on doit conclure que, d'après la résolution, il ne « devra à la taxe que 25 centimes.

« Quant à l'économie dans la perception, il est « difficile de la réduire à plus de simplicité. Après « avoir compté la somme que devra une maison en « raison du nombre de portes et fenêtres, on exigera « cette somme du propriétaire ou du principal loca- « taire, qui se la feront ensuite rembourser par leurs « locataires particuliers, eu égard au nombre de « fenêtres que ceux-ci auront. »

233. — On voit par ce passage qu'on fit dès le principe, de la contribution des portes et fenêtres, un impôt de quotité. L'art. 3 de la loi du 4 frimaire an VII fixait la taxe à 20, 25, 30, 40, 50 et 60 centimes par ouverture, suivant le chiffre de la population dans

chaque commune, et l'art. 4 disposait que, dans les communes de plus de 10,000 âmes, les fenêtres des étages au-dessus du second ne paieraient que 25 centimes. Cette sorte de matière imposable est, en effet, si facile à saisir et à frapper au moyen d'un tarif, qu'elle comporte au suprême degré le mode d'établissement propre aux impôts de quotité.

Cependant, telles sont les difficultés inhérentes à ce système, difficultés qui réduisirent l'administration à user de modération, au point de perdre tous les avantages d'une perception directe, que trois années s'étaient à peine écoulées, lorsque le gouvernement sentit le besoin de transformer la contribution des portes et fenêtres en impôt de répartition. Ce fut l'objet de la loi du 13 floréal an X. Mais le législateur a profité des caractères qui en rendent l'assiette plus aisée, pour établir de nombreuses distinctions destinées à procurer une application plus exacte du principe de l'égalité proportionnelle. Nous verrons que l'obligation de suivre dans la répartition un tarif réglé par la loi, la rend infiniment moins arbitraire que celle de la contribution personnelle et mobilière en particulier.

La loi du 26 mars 1831, en même temps et par les mêmes motifs qu'elle faisait de la contribution personnelle et mobilière un impôt de quotité, consacrait la même innovation relativement à la contribution des portes et fenêtres. Mais la tentative n'a pas été plus heureuse pour la seconde que pour la première ; et on est revenu, pour l'une comme pour l'autre, à l'ancien système (1). (Voy. L. 21 avril 1832.)

(1) La loi du 4 août 1849, art. 2, prescrivait au gouvernement

C'est cette dernière loi que nous allons avoir à combiner avec les lois antérieures, et notamment celle du 4 frimaire an VII, pour obtenir les règles qui président aujourd'hui à l'assiette et à la répartition de la contribution des portes et fenêtres.

Art. 1. — Assiette de la contribution des portes et fenêtres.

de présenter, avant le 1er janvier 1851, un projet de loi pour la modification de l'assiette de la contribution des portes et fenêtres, mais cette disposition n'a pas été exécutée.

254. — *La contribution*, aux termes de la loi du 4 frimaire an VII, art. 2, *est établie sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines, sur tout le territoire de la république.* Mais la portée de cet article est précisée par l'article suivant qui, en exceptant de la contribution, ainsi que nous l'expliquerons tout à l'heure, les bâtiments d'exploitation rurale, exprime d'ailleurs fort clairement qu'il a été dans l'intention du législateur de n'atteindre, pour les bâtiments autres que les usines, que les locaux consacrés à l'habitation des hommes. C'est en effet dans ce sens que la disposition de l'art. 2 de la loi de frimaire est journellement appliquée.

Nous ferons seulement remarquer que l'habitation ici, de même que pour l'assiette de la contribution mobilière, ne doit pas être prise dans l'acception la plus restreinte de ce mot, qu'il faut considérer comme bâtiments d'habitation tous ceux que les hommes occupent, non-seulement pour leur logement, et à titre de dépendances de ce logement, mais aussi pour

l'exercice de leur industrie ou pour leur agrément. Les ateliers, les boutiques et magasins, les gares des chemins de fer rentrent dans cette catégorie ; et les ouvertures, vitrages (1), portes ou grilles, qui les éclairent ou y donnent accès doivent être recensés et soumis à la contribution des portes et fenêtres. (Voy. ord. 1er nov. 1838, Bordin ; 1er nov. 1838, Coste ; 11 mars 1843, Fabre ; décr. 17 août 1864, Ch. de fer de Lyon.) Les chapelles, les pavillons et maisonnettes situés dans les jardins, parcs, vignes et bois, sont dans le même cas (Voy. décr. 16 juillet 1863, Tudoux) ; cependant, le conseil d'État a admis une distinction relativement aux constructions d'agrément ; lorsqu'elles ne sont point fermées par des portes et fenêtres, il les considère comme de simples abris et se refuse à les comprendre au nombre des bâtiments habitables. (Voy. ord. 17 mai 1833, Michel ; 8 août 1834, min. fin.)

255. — *Les portes et fenêtres des bâtiments sont seules*

(1) D'après la jurisprudence adoptée par l'administration et confirmée par le conseil d'État (Voy. ordon. 28 janvier 1835, Prével), lorsqu'une boutique a une porte d'entrée par le côté, et que le surplus de la façade est fermé par un châssis, on doit compter une porte et une fenêtre ; si la porte est au milieu et qu'il y ait un vitrage à droite et à gauche, les instructions prescrivent de compter trois ouvertures ; enfin, si les vitrages ont plusieurs compartiments, il faut compter autant de fenêtres qu'il y a d'espaces vitrés divisés par des séparations solides. (Voy. décr. 8 mars 1851, Barthet.) Une ouverture unique, consistant en une large voie divisée par un poteau en bois et munie de barrières a été considérée comme formant deux portes charretières, parce que l'un des côtés servait à l'entrée, l'autre à la sortie des voitures. (Voy. décr. 19 juillet 1867, Chemin de fer du Nord.)

imposables; s'ensuivra-t-il que les portes détachées de la maison, et, par exemple, celles des cours et jardins, resteront en dehors de l'application de la loi?

Non, sans doute; le législateur a voulu atteindre toutes les ouvertures donnant accès aux bâtiments ou les éclairant. C'est le caractère auquel il convient de s'attacher pour distinguer les ouvertures imposables de celles qui ne le sont pas. Peu importe, dès lors, qu'une porte ne soit établie que dans la clôture du parc, du jardin ou de la cour, s'il résulte d'ailleurs de la disposition des lieux, qu'elle donne sur la voie publique ou les champs et conduit à la maison d'habitation. (Voy. ord. 14 août 1837, Rochoux; 30 déc. 1841, min. fin.) Si, entre la porte de l'habitation et la porte donnant directement accès à la rue, il existe d'autres clôtures, celles-ci échappent à l'impôt. Telles sont les portes intérieures de communication d'une cour à l'autre (Voy. décr. 17 septembre 1854, Postel), les portes conduisant d'une cour dans un jardin, les portes existant dans une avenue entre la porte de cette avenue et celle de la maison d'habitation. (Voy. décr. 11 février 1857, Maretheu.)

256. — Nous avons dit, en traitant de la contribution foncière (Voy. *sup.* n° 126), à quel moment une maison était achevée et commençait d'être habitable. Ce moment est évidemment le même, quelle que soit la contribution (Voy. ord. 24 juin 1840, Laurence); nous ne reviendrons donc pas sur ce sujet.

257. — La loi de frimaire soumettait à l'impôt sous le titre d'usines, tous les établissements industriels, mais, postérieurement, la loi du 4 germinal

an XI en a exempté ceux qui constituent des *manufactures*. Nous essayerons de dire un peu plus tard suivant quelles règles on doit distinguer les manufactures des autres usines; mais nous pouvons dès à présent constater que ce titre ne saurait convenir qu'à des établissements de fabrication, et que c'est sans aucun fondement que les établissements de bains, par exemple, songeraient à le revendiquer. (Voy. ord. 16 août 1833, min. fin.)

258. — Passons aux ouvertures que leur nature plaçait sous l'empire de l'art. 2 de la loi de frimaire, tel qu'il vient d'être expliqué, et dont la loi a cru devoir faire l'objet d'exceptions expresses et formelles. Ce sont les ouvertures : 1° des bâtiments d'exploitation agricole ; 2° des toitures des maisons habitées ; 3° des bâtiments affectés à un service public; 4° des manufactures. Chacune de ces exceptions mérite quelques observations.

259. — « Ne sont pas soumises à la contribution, « porte l'art. 5 de la loi du 4 frimaire an VII, les « portes et fenêtres servant à éclairer ou aérer les « granges, bergeries, étables, greniers, caves et au- « tres locaux non destinés à l'habitation... »

La loi du 21 avril 1832 a ajouté une nouvelle faveur à celle consacrée par la loi de frimaire, en disposant qu'il ne serait compté qu'une « seule porte « charretière pour chaque ferme, métairie, ou toute « autre exploitation rurale, » et que « les portes « charretières existant dans les maisons à une, deux, « trois, quatre et cinq ouvertures, ne seraient comp- « tées et taxées que comme portes ordinaires. » (Voy. art. 27.)

Le motif de cette exemption est précisément le même qui a inspiré les dispositions d'après lesquelles, en matière de contribution foncière, on ne doit imposer les bâtiments ruraux qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture (Voy. *sup.*, nº 158) et d'après lesquelles en matière de contribution personnelle et mobilière, on doit les laisser en dehors de l'évaluation des loyers imposables. (Voy. *sup.*, nº 232). Les développements auxquels nous nous sommes livré pour expliquer ces dispositions, nous dispensent d'insister sur l'exception applicable aux bâtiments ruraux en matière de contribution des portes et fenêtres. Les limites qui circonscrivent l'application des unes conviennent parfaitement à l'autre et nous retrouvons ici la règle qui commande de s'attacher à la nature et à la destination du bâtiment, sans tenir compte de l'usage momentané qui peut en être fait (Voy. décr. 6 mai 1863, Gaure; 9 juillet 1866, Bonnefoi de Lafontan; 8 mai 1867, Deymier).

260. — 2º La loi de frimaire exceptait de la contribution des portes et fenêtres « toutes les ouvertures du comble ou toiture des maisons habitées. » (Voy. art. 5.) Mais cette disposition était devenue la source de tant d'abus que le législateur a dû la modifier. *Aujourd'hui, les fenêtres dites mansardes et autres ouvertures pratiquées dans la toiture des maisons, sont imposables*, aux termes de la loi du 21 avril 1832, *lorsqu'elles éclairent des appartements habitables.* (Voy. art. 27.) Il en est de même des vitrages établis dans le toit des maisons pour éclairer les escaliers ; et si cet éclairage a lieu au moyen d'un pavillon formé de piliers dont l'intervalle est fermé par des vitrages,

chacun des compartiments doit être compté pour une fenêtre. (Voy. ord. 9 juin 1843, Martin.) Les chassis vitrés établis dans la toiture du bâtiment d'une gare de chemin de fer n'ont pas été considérés comme des ouvertures imposables. (Voy. décr. 21 mars 1866, Chemins de fer du Nord ; 26 juin 1867, même contribuable.)

261. — 3° D'après la loi de frimaire, les portes et fenêtres des bâtiments affectés à un service public militaire ou d'instruction, ou aux hospices, ne sont pas soumises à la contribution. (Voy. art. 5.)

Néanmoins, la loi du 21 avril 1832 a statué « que « les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés civils et militaires, logés gratuitement dans « des bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux arrondissements, aux communes ou « aux hospices, seraient imposés nominativement « pour les portes et fenêtres des parties de ces bâtiments servant à leur habitation personnelle. » (Voy. art. 27.)

La double question de savoir quels bâtiments doivent être réputés affectés à un service public, et quelles portions de ces bâtiments doivent être réputées affectées à l'habitation personnelle du contribuable, a été examinée et résolue pour l'assiette de la contribution mobilière qui comporte une disposition pour ainsi dire identique. (Voy. *suprà*, n° 234.)

262. — 4° « Les propriétaires des manufactures, « dit l'art. 19 de la loi du 4 germinal an XI, ne seront taxés que pour les fenêtres de leurs habitations personnelles et celles de leurs concierges et « commis. *En cas de difficultés sur ce que l'on doit consi-*

« *dérer comme manufactures, il y sera statué par le con-*
« *seil de préfecture.* »

La loi sur l'impôt des portes et fenêtres ne s'est point référée à celle des patentes pour la définition des manufactures ; ce n'est que par la nature des travaux qu'on peut les distinguer des usines ou ateliers (Voy. ord. 7 fév. 1845, Rousseau et Cie; décr. 15 juin 1866, Bonnet) ; mais on a pour se guider, l'intention qui a manifestement animé la législation. L'exception consacrée pour les manufactures n'est destinée qu'à protéger les établissements industriels qui, employant beaucoup de monde, eu égard à l'importance des travaux qui s'y accomplissent, exigent une grande quantité d'ouvertures.

Il faut donc, pour demeurer fidèle à cette pensée, examiner surtout la nature du travail exécuté et la proportion dans laquelle y concourent d'une part les ouvriers, de l'autre les agents mécaniques. Dans une manufacture, comme le mot l'indique, le produit résulte plus directement de l'application de la force humaine à la matière qu'il s'agit de transformer ; l'homme y joue le rôle principal ; il est lui même la cause du mouvement communiqué à la machine ou au métier. Les usines au contraire, fonctionnent principalement à l'aide des éléments, des moteurs naturels ; les ouvriers n'y sont qu'un agent secondaire et *servent* la machine au lieu de la diriger.

Le nombre des bras occupés, l'étendue des locaux nous paraissent des éléments précieux d'appréciation; un nombre d'ouvriers considérable, des ateliers vastes indiqueront ordinairement une manufacture, mais ce ne sont pas des circonstances essentielles ; c'est,

en somme, à la nature des travaux exécutés, à la *prédominance du travail de l'homme ou du secours des moteurs naturels qu'il faut s'attacher.*

On ne peut en cette matière établir de règles fixes ; les auteurs de la loi du 4 germinal an XI y ont renoncé et laissé au conseil de préfecture le soin de résoudre des difficultés que le développement inespéré de l'industrie a rendues encore plus ardues. Pour nous, après avoir essayé de pénétrer l'intention du législateur, nous offrirons le tableau des décisions d'espèces rendues par le conseil d'État dans ces dernières années.

Le conseil d'État a refusé le caractère de *manufacture* à un moulin (Voy. ord. 30 déc. 1841, min. fin.; décr. 12 décembre 1862, Lavocat) ; à une fabrique de chandelles (Voy. ord. 2 juin 1843, veuve Galtier) ; à une fabrique de produits chimiques fonctionnant à l'aide des *éléments* (Voy. ord. 9 fév. 1844, Rouet) ; à une blanchisserie de cotons filés, n'employant qu'un petit nombre d'ouvriers et ayant l'eau et le feu pour moteurs principaux (Voy. ord. 2 mai 1845, Vaussen frères) ; à une imprimerie (Voy. décr. 28 juin 1848, Perreymond) ; à une fabrique de sucre indigène et à une raffinerie (Voy. ord. 12 janvier 1844, Dufournel ; décr. 20 avril 1848, Lecarpentier, Lacoudrais et Cie; 24 juillet 1863, Lelong) ; à des fonderies dont l'une employait pour le moulage plus de cent ouvriers et dont l'autre, qui comptait sept portes cochères et deux cent quarante fenêtres ou ouvertures, employait habituellement soixante-dix ouvriers, mais dans lesquelles néanmoins les éléments étaient employés comme agents principaux de fabrication (Voy. ord.

29 janvier 1847, Vivaux, et 15 fév. 1848, Colas) ; à une féculerie dans laquelle on avait pour moteur l'eau ou la vapeur (Voy. décr. 10 mai 1851, Guibal ; 11 novembre 1852, de Digoine) ; à une filature de cocons ne comptant que six ouvertures et n'employant que vingt à vingt-cinq ouvriers (Voy. décr. 9 mars 1853, Pellegrin) ; à une fabrique de galons n'occupant habituellement que douze métiers et contenant quinze ouvertures (Voy. décr. 13 décembre 1854, Roux) ; à un moulin à pulvériser le kaolin. comptant soixante-seize ouvertures, mais renfermant soixante-treize paires de meules et n'occupant que vingt ouvriers, tant pour le service des engins que pour la préparation et le classement des matières (Voy. décr. 6 mai 1857, Alluaud) ; à une fabrique de broches et canelets par procédés mécaniques (Voy. décr. 15 mai 1857, Lemaire) ; à des séchoirs faisant partie d'une tannerie, d'une blanchisserie ou d'une mégisserie (Voy. décr. 14 janvier 1858, Cambeaux ; 11 juillet 1864, Aubert) ; à une verrerie comptant quarante et une ouvertures et dans laquelle travaillaient quarante-neuf ouvriers (Voy. décr. 25 mars 1858, Coutures) ; à une fonderie munie de machines à vapeur (Voy. décr. 7 avril 1858, Thiebault ; 9 juillet 1866, Corneau); à une tréfilerie dans laquelle travaillaient habituellement quarante ou cinquante ouvriers et qui était aérée et éclairée par cinquante et une ouvertures (Voy. décr. 16 janvier 1861, Grosdidier) ; à des papeteries dont les machines étaient mises en mouvement par des roues hydrauliques (Voy. décr. 27 décembre 1862, Delage ; 19 janvier 1866, Laponne) ; aux ateliers de réparation de la Compagnie impériale des Petites

Voitures et à ceux de la gare de Lyon où onze cent trente-huit ouvriers sont journellement employés (Voy. décr. 19 février 1863, Ducoux ; 17 août 1864, Chemin de fer de Paris à Lyon) ; à une fabrique de drap ne comptant que dix ouvertures et n'employant habituellement que dix ouvriers (Voy. décr. 8 avril 1863, Walh) ; à un établissement composé d'une laminerie de tole et d'une fabrique de clous, dans lequel les principales opérations s'exécutaient au moyen de machines mues par la vapeur et où se trouvaient quatre-vingt-huit ouvriers répartis dans divers ateliers qu'éclairaient cent vingt-huit ouvertures (Voy. décr. 12 août 1863, Sirot-Wagret) ; à une fabrique d'aciers, munie de plusieurs fourneaux et fours (Voy. décr. 2 septembre 1863, Société de Hautmont) ; à un établissement de carrosserie dont les locaux éclairés par trente et une ouvertures renfermaient vingt-huit ouvriers (Voy. décr. 4 mai 1864, Voignier) ; à une fayencerie employant quinze à vingt ouvriers et éclairée par quarante-cinq ouvertures (Voy. décr. 15 juin 1866, Bonnet) ; à une fabrique de pâtes alimentaires dans laquelle la fabrication s'opérait principalement à l'aide de machines et de presses mises en mouvement par des chevaux (Voy. décr. 6 avril 1867, Garres) ; à un atelier de peinture et à une fabrique de colle-forte (Voy. décr. 4 juillet 1867, Benoist frères ; 13 août 1867, Chabert.)

Il a, au contraire, reconnu le caractère de *manufacture* à une fabrique de pianos comprenant un local étendu divisé en plusieurs ateliers et occupant un grand nombre d'ouvriers (Voy. ord. 8 avril 1840, min. fin.) ; à des ateliers où l'on ourdissait la soie pour la

rendre propre à la fabrication des rubans (Voy. ord. 19 mai 1843, veuve Balay) ; à uue fabrique de flanelles et de couvertures de laine (Voy. ord. 22 fév. 1844, Ferry, Barthélemy) ; à une fabrique de toile cirée n'occupant qu'un petit nombre d'ouvriers, mais dans laquelle il n'y avait pas de moteur mécanique (Voy. ord. 21 mai 1847, min. fin.) ; à une filature de lin (Voy. ord. 28 janv. 1848, Valdelièvre et Cie) ; à une papeterie employant journellement cent trente ouvriers (Voy. décr. 2 août 1848, min fin.; 12 juin 1860, Geoffroy) ; à une fabrique du même genre présentant trente-sept ouvertures, et employant quarante-deux ouvriers (Voy. décr. 28 février 1856, Avot) ; à une papeterie à la mécanique éclairée par cent cinquante ouvertures et dans laquelle cent dix-sept ouvriers étaient employés (Voy. décr. 25 août 1858, Jouhaud) ; à un établissement de teinture et d'apprêt d'étoffes (Voy. décr. 31 mars 1849, Descat-Crouzet) ; dans cette affaire, il était reconnu que le réclamant faisait usage de machines à vapeur, mais le grand nombre des ouvriers employés ne laissait aux moteurs mécaniques qu'une importance secondaire.

Le conseil d'État a encore regardé comme manufacture une fabrique de lacets occupant journellement plus de cent ouvriers (Voy. décr. 24 mars 1849, Tamet) ; une fabrique d'horlogerie, ayant trente huit ouvertures et occupant cinquante-cinq à soixante ouvriers (Voy. décr. 14 décembre 1853, Delépine) ; une fabrique de papiers peints, éclairée par trente-quatre ouvertures et employant trente ouvriers (Voy. décr. 11 janvier 1853, Eymès) ; un atelier de teinture de peluches et un atelier de construction et de répara-

tion de métiers faisant partie d'une fabrique de peluches à laquelle le caractère de manufacture n'était pas contesté (Voy. décr. 13 mai 1854, Martin et Casimir); une fabrique d'effilochages dans laquelle étaient habituellement employés quatre-vingt-quatre ouvriers, et où la plus grande partie des travaux était exécutée à la main (Voy. décr. 21 février 1855, Marcot); une fabrique de tissus par procédés mécaniques, comptant cent vingt-six ouvertures et occupant quatre-vingt-dix-sept ouvriers (Voy. décr. 8 août 1855, Banon); une moulinerie de soie (Voy. décr. 31 juillet 1856, Lacombe); un établissement de carrosserie employant cent ouvriers environ et éclairé par cent deux ouvertures (Voy. décr. 11 février 1857, Clicquennois); une fabrique de café-chicorée, munie d'une machine à vapeur, mais éclairée par trente-cinq ouvertures et employant trente à trente-cinq ouvriers (Voy. décr. 18 mars 1857, Bériot); un établissement consacré à la décoration de la porcelaine blanche, éclairé par cent trente-huit ouvertures et occupant quatre cents ouvriers dont le travail consistait à fixer les couleurs sur la porcelaine, à l'aide de vingt et un fours dits *mouflets* (Voy. décr. 15 mai 1857, Haviland); une fabrique de cadres et de moulures, dans laquelle quatre-vingts ouvriers étaient employés pour l'ornementation et la dorure de ces objets qui étaient, d'ailleurs, fabriqués à l'aide d'une machine à vapeur de la force de trois chevaux (Voy. décr. 21 avril 1858, Rousseau); un établissement dans lequel cent dix ouvriers étaient occupés soit à fondre, soit à fabriquer, à l'aide de presses, tours, forges et autres appareils, des objets de ferronerie et de quin-

caillerie (Voy. décr. 20 mars 1861, Camoin; 18 novembre 1863, Jubert); une fabrique de draps établie dans deux maisons contiguës réunies par des communications intérieures et occupant quarante-trois ouvriers (Voy. décr. 26 mars 1863, Roger); un atelier de corroierie occupant cinquante-neuf ouvriers répartis dans sept pièces différentes éclairées par quarante-six ouvertures (Voy. décr. 31 août 1863, Manson); une verrerie éclairée et aérée par quarante-quatre ouvertures et dans laquelle quatre-vingts ouvriers ou manœuvres étaient employés (Voy. décr. 14 juin 1864, Houtart); un établissement de tissage à la main contenant quatorze métiers et éclairé par quinze ouvertures (Voy. décr. 30 janvier 1867, Poncet-Dusserre); un atelier pour la construction des voitures où se trouvaient vingt-trois ouvriers et qui comptait deux portes cochères et dix-huit fenêtres. (Voy. décr. 4 juillet 1867, Benoist.)

Du reste, l'exemption n'est point applicable aux locaux habitables. Il est bien vrai qu'il n'est parlé pour la cotisation, que des habitations du manufacturier, du concierge et des commis. Mais la volonté législative n'en est pas moins fort claire, et tous les logements établis dans les manufactures, ceux des ouvriers aussi bien que ceux des commis, doivent supporter l'impôt. (Voy. ord. 25 oct. 1833, Maugars; décr. 18 nov. 1863, Jubert.)

263. — Les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement opérés en vertu de la loi du 13 avril 1850, dans les logements insalubres sont exemptes pendant trois ans de la contribution des portes et fenêtres. (Voy. art. 8.)

Ici se termine l'exposé des règles qui déterminent les ouvertures imposables ; nous avons maintenant à faire connaître le tarif d'après lequel les ouvertures imposables doivent être cotisées.

264. — Le tarif actuellement en vigueur a été établi par la loi du 21 avril 1832. On sait que le but que l'on s'est proposé, c'est de proportionner la contribution aux facultés du contribuable et d'alléger, autant que possible, la portion d'impôt à la charge de la classe peu aisée. Pour parvenir à ce résultat, on a gradué les taxes en raison de quatre éléments, à savoir la population, le nombre des ouvertures pratiquées à la maison, l'espèce des ouvertures, et enfin l'élévation des étages.

La première partie du tarif comprend les maisons à une, à deux, à trois, à quatre et à cinq ouvertures, et taxe les ouvertures pour chacune de ces cinq classes à un taux qui varie suivant la population de la ville ou de la commune. (Voy. art. 24.)

265. — On voit que pour les maisons à moins de six ouvertures, la loi de 1832 ne distingue point entre leurs diverses espèces, non plus qu'entre les divers étages. Mais la loi de frimaire, après avoir établi son tarif en tenant seulement compte des différences de population, avait ajouté que « les portes-cochères et « celles de magasins, de marchands en gros, com- « missionnaires et courtiers, paieraient double con- « tribution. » (Voy. art. 3.) On a eu à se demander si la loi du 21 avril 1832 n'avait pas, par le seul effet de son silence, abrogé cette disposition. Le conseil d'État ayant décidé à l'égard des portes de magasins, dans les maisons à moins de six ouvertures, que l'on

devait se reporter à la loi de frimaire et les frapper d'une contribution double des portes ordinaires, on a eu recours à l'intervention législative. Or le législateur s'est contenté de répondre dans la loi du 20 juillet 1837 : « les portes charretières des bâtiments à moins « de six ouvertures, situés dans les villes de cinq « mille âmes et au-dessus, et employés à usage de « magasins, seront taxées comme les portes charre- « tières des magasins établis dans les maisons à six « ouvertures ; les autres ouvertures des maisons ayant « moins de six ouvertures continueront d'être taxées « conformément au tarif contenu dans l'art. 24 de la « loi du 21 avril 1832. » (Voy. art. 3.) Cet article n'a évidemment d'autre objet que de rendre inapplicable aux *magasins* la disposition consacrée en faveur des exploitations rurales par l'art. 27 de la loi de 1832, lequel enjoint de ne compter les portes charretières des maisons à moins de six ouvertures que comme portes ordinaires ; il est absolument étranger à la loi de frimaire. Les portes de magasins, autres que les portes charretières, les portes cochères et celles de marchands en gros, commissionnaires et courtiers se trouvent donc encore sous l'empire de cette loi, et doivent payer double contribution. (Voy. ord. 29 oct. 1839, Lajard ; décr. 12 sept. 1853, Lajard.)

266. — La seconde partie du tarif a pour objet les maisons à six ouvertures et au-dessus, dont il ne fait, d'ailleurs, qu'une seule classe.

Les portes cochères, charretières et de magasins sont les plus imposées ; elles sont taxées à un même taux, qui varie en raison de la population.

Les portes ordinaires et les fenêtres du rez-de-

chaussée, de l'entresol et des premier et deuxième étages viennent en second lieu, et sont aussi taxées à un même taux, qui varie d'après la population.

Une troisième et dernière catégorie embrasse les fenêtres du troisième étage et de tous les étages supérieurs ; leur taxe est également graduée sur la population.

267. — La population est le seul élément commun aux deux parties et à tous les degrés du tarif, et le plus important à considérer dans l'application.

« Dans les villes et communes au-dessus de cinq mille « âmes, la taxe correspondante au chiffre de leur « population ne s'appliquera qu'aux habitations com- « prises dans les limites intérieures de l'octroi. Les « habitations dépendantes de la banlieue seront por- « tées dans la classe des communes rurales. » (Voy. art. 24.) (1).

Dès qu'une maison est en dehors des limites de l'octroi, le bénéfice de cette disposition lui est acquis. Vainement prétendrait-on prouver qu'elle se trouve, en fait, dans des conditions non moins avantageuses que les maisons de l'intérieur. (Voy. ord. 22 fév. 1834, min. fin.)

268. — Mais certaines villes ont deux limites d'octroi dont l'une, la plus étendue, comprend les fau-

(1) Les villes au-dessous de cinq mille âmes qui n'ont pas d'octroi, sont, dans l'usage, assimilées aux communes rurales. (Voy. lettre du min. fin. au directeur du département de la Loire-Inférieure, du 30 mai 1832.)

Cette assimilation a même lieu au profit des maisons qui, bien que comprises dans les limites de l'octroi, sont néanmoins disséminées. (Voy. *ibid.*)

bourgs et ne les assujettit qu'à une partie des droits et, le plus ordinairement, qu'à ceux établis sur les boissons.

Quelle sera, pour ces villes, la limite au-delà de laquelle les maisons devront être portées dans la classe des communes rurales ?

Le conseil d'État a décidé « que les limites inté- « rieures sont celles qui circonscrivent la première « enceinte dans laquelle les droits se perçoivent sur « tous les objets indiqués au tarif. » (Voy. ord. 14 mars 1834, min. fin., et 17 juillet 1843, habitants des faubourgs d'Amiens.) Dans les villes qui n'ont qu'un rayon de perception, l'assiette de l'impôt est, dans l'enceinte assujettie aux droits d'octroi, nécessairement uniforme. (Voy. décr. 22 mars 1854, Chabert.)

269. — C'est ici le lieu de dire un mot au sujet du mode de constater la population et d'examiner quelle est la nature de l'acte qui intervient à cet effet.

La population est constatée au moyen des recensements. Ces opérations ont été, dès l'origine, confiées à l'autorité administrative qui a dû en régler elle-même l'exécution. (Voy. L. 28-30 juin 1790, art. 5.) La loi des 19-22 juillet 1791 dit simplement que « les « corps municipaux feront constater l'état des habi- « tants, soit par les commissaires de police, s'il y « en a, soit par des citoyens commis à cet effet. » (Voy. tit. I, art. 1.) Un décret du 10 vendémiaire an IV, sur la police intérieure et la responsabilité des communes, qui ordonne aussi un recensement, ne le confie également qu'aux corps municipaux sans indiquer, d'ailleurs, aucune mesure de détail.

Conformément à ces lois, les recensements de po-

pulation n'ont jamais cessé de s'effectuer comme mesures du domaine exclusif de l'administration, et par les soins du ministre de l'intérieur. C'est ainsi qu'une simple ordonnance royale du 16 janvier 1822 a disposé que le tableau de la population qui lui est annexé, serait considéré comme seul authentique pendant cinq ans, à compter du 1er janvier 1822, et que les ordonnances et décrets rendus de cinq ans en cinq ans jusques et y compris le décret du 15 janvier 1867, ont successivement reproduit la même disposition.

Cependant, le ministre des finances, qui, dans l'intérêt de la perception des divers droits qui croissent en raison de la population, contrôlait par l'intermédiaire de ses agents les résultats des recensements confectionnés par les soins du ministre de l'intérieur, était souvent frappé d'une inexactitude qui s'explique aisément par l'intérêt de chaque corps municipal à déguiser le chiffre de la population de sa commune. Le ministre gardien des intérêts du Trésor chercha d'abord un remède à cet inconvénient dans la faculté de recours ouvert aux communes en matière d'octroi (Voy. L. 28 avril 1816, art. 22); il soutint que l'administration des contributions avait le droit de réclamer, au nom du Trésor, contre les erreurs qui pouvaient entacher les tableaux officiels de population. Cette prétention contestée par le ministre de l'intérieur, fut l'objet d'une délibération du conseil d'État, qui l'accueillit par un avis du 11 octobre 1837, et décida qu'en cas de réclamation, *il devait être fait un recensement particulier auquel l'administration des contributions serait appelée à concourir par l'intermédiaire de ses agents.*

Les choses étant en cet état, les deux ministres des finances et de l'intérieur s'entendirent, et, pour prévenir toute réclamation de la part du ministre des finances, celui de l'intérieur l'invita à *assister* aux opérations de l'autorité municipale, par l'intermédiaire d'un des agents des contributions, *qui devrait, d'ailleurs, se borner à requérir, lorsqu'il y aurait lieu, l'insertion au procès-verbal des faits et observations dont la mention lui paraîtrait utile aux intérêts du Trésor.* C'est, en effet, ce qui a lieu depuis le recensement de 1841. (Voy. circ. du 5 avril 1841.)

Envisagé dans son objet, le recensement n'étant destiné qu'à procurer l'exécution de la loi et ne consistant qu'en une constatation de faits, il appartient essentiellement au pouvoir réglementaire d'en organiser la confection, et au pouvoir administratif proprement dit de la réaliser. La législation telle qu'elle existe ne nous semble d'ailleurs avoir en aucune manière méconnu ce principe ou restreint ses conséquences, puisque la désignation des officiers municipaux n'est pas même obligatoire, et que le ministre est libre de prendre pour instrument les commissaires de police, ou même de simples citoyens commis à cet effet. (Voy. L. 19-22 juillet 1791, t. I, art. 1.) Fût-il vrai, au surplus, que l'autorité municipale dût être seule chargée de l'opération, l'intervention des agents des contributions avec le simple droit *d'assistance* et de *réquisition* ne porterait assurément nulle atteinte au privilége des corps municipaux ; car leur présence ici n'a pas d'autre caractère, ni d'autre effet que celle des parties aux opérations confiées à des experts. Le Trésor est tout simplement appelé pour que sa pré-

sence confère à l'opération le caractère d'opération contradictoirement exécutée vis-à-vis de lui. On est donc réduit à n'attribuer qu'à la passion les attaques si vives dirigées contre la légalité des mesures prises, en 1841, par l'administration pour le recensement de la population.

270. — Quoi qu'il en soit, demandons-nous quelle sera, relativement aux particuliers et aux communes, la nature et la force de l'acte intervenu pour proclamer et consacrer les résultats de l'opération.

De sa nature, le décret approbatif du tableau de la population du pays est un acte administratif. Mais cet acte devant servir de base à l'application de lois qui font dépendre certains droits et certaines obligations du chiffre de la population, il est de toute évidence qu'il participe du caractère des actes administratifs qui atteignent et sont susceptibles de modifier les droits privés. Or, le propre de ces actes est de comporter le recours par la voie contentieuse ; on sait, en effet, que c'est la garantie réservée aux tiers, pour tous les cas où ils se sentent blessés dans leurs droits par l'action administrative.

271. — Dès la première édition de cet ouvrage, nous avions émis l'opinion que le droit de recours ne pouvait être mis en doute et nous avions invoqué, en ce sens, comme la confirmation expresse de la doctrine qui résultait des principes généraux, l'art. 22 de la loi du 28 avril 1816 ; l'analogie de situation que nous avions dès lors signalée n'a pas échappé au législateur : « S'il s'élève, dit l'art. 4 de la loi du 4 août 1844, des difficultés relativement à la catégorie dans laquelle une commune devra être rangée par

suite d'un nouveau recensement de la population, soit pour l'application de l'article précédent (Voy. *infrà*, n° 273), soit pour l'application du tarif des patentes, la réclamation du conseil général du département ou de la commune ou celle de l'administration des contributions directes sera instruite et jugée conformément aux dispositions de l'art. 22 de la loi du 28 avril 1816. » D'après cette dernière disposition, les communes assujetties aux droits d'entrée sur les boissons sont rangées dans les diverses classes du tarif en raison de leur population agglomérée. S'il s'élève des difficultés relativement à l'assujettissement d'une commune, ou à la classe dans laquelle elle devra être rangée par sa population, la réclamation de la commune sera soumise au préfet, qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et celle du directeur, la transmettra avec son avis au directeur général des contributions indirectes, sur le rapport duquel il sera statué par le ministre des finances, *sauf le recours de droit*, et la décision du préfet sera provisoirement exécutée. Ce mode de procéder pourra s'appliquer littéralement aux réclamations des communes; celles qui émaneraient d'un département seraient, après avis du directeur, soumises par le préfet au ministre des finances.

Dans l'un et l'autre cas, le ministre des finances prononcerait sauf recours au conseil d'État; mais, comme le tableau de recensement n'est destiné qu'à donner la mesure de la force contributive du département ou de la commune, le recours ne pourrait être formé que par leurs représentants légaux, c'est-à-dire le conseil général ou le conseil municipal. Nous

comprenons et nous approuvons dans ce sens, que le conseil d'État ait annulé un arrêté de dégrèvement fondé sur ce que le chiffre de la population était inférieur à celui porté au tableau officiel, et qu'il ait déclaré « que nul n'est recevable à discuter les éléments de ce tableau, ni à former opposition à l'ordonnance qui l'homologue. » (Voy. ord. 30 août 1832, Bourdeau.)

Art. 2. — Répartition entre les départements, les arrondissements et les communes.

272. — La répartition s'effectue dans ses trois degrés par les mêmes autorités, et en vertu des mêmes pouvoirs que pour les contributions foncière, personnelle et mobilière.

273. — De la base de cette triple répartition.

274. — Des accroissements ou diminutions de matière imposable par suite de constructions ou de démolitions.

275. — Sous-répartition entre les Arrondissements et les Communes.

272. — La contribution des portes et fenêtres est répartie par les mêmes autorités et en vertu des mêmes pouvoirs que la contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière. La loi de finances fixe les contingents départementaux ; les conseils généraux partagent le contingent départemental entre les arrondissements, et les conseils d'arrondissement effectuent la répartition entre les communes. Nous avons dit quelle était la nature et la force des actes de répartition ; nous ne reviendrons pas sur ce sujet. (Voy. *sup.*, nº 133.)

273. — Quelle est la base de la répartition ?

La loi du 4 frimaire an VII enjoignait aux municipalités de dresser ou faire dresser un état des portes et fenêtres sujettes à l'imposition, et disposait que la réunion de ces états formerait le rôle de chaque arrondissement. (Voy. art. 6 et 7.) Quelque inexacts que fussent des états que ceux-là mêmes qui les dressaient avaient le plus grand intérêt à rendre incomplets, on ne laissa cependant pas de les prendre pour base de la répartition lorsque la loi de l'an X eut enlevé à la contribution son caractère d'impôt de quotité. Ce n'est qu'en 1822 qu'on a cherché à remédier aux inconvénients d'un mode qui devenait de jour en jour plus vicieux par suite de l'instabilité inhérente à la propriété bâtie.

A cette époque, le ministre des finances fit procéder par ses agents à un recensement des ouvertures imposables, qui découvrit que plus de 12 millions d'ouvertures échappaient à l'atteinte de l'impôt au préjudice des ouvertures figurant aux matrices. Toutefois, ces documents ne servirent point à modifier la répartition entre les départements ; on se contenta de les communiquer à titre de renseignements, aux conseils chargés de la répartition entre les arrondissements et les communes.

Mais l'exécution de la loi du 26 mars 1831, qui avait rendu son caractère originaire à la contribution, ayant nécessité un nouveau recensement, le législateur adopta ses résultats, lorsqu'il revint, l'année suivante, sur l'innovation tentée en 1831.

Après la loi du 21 avril 1832, la répartition entre les départements eut pour base le recensement opéré en 1831. En 1841, et ensuite de dix en dix années,

comme pour la contribution mobilière, le gouvernement devait présenter aux chambres un nouveau projet de répartition. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 31 et 14 juillet 1838, art. 2.) Nous avons dit plus haut (Voy. nº 222), comment cette réforme, renvoyée à la session de 1844, a été, à cette dernière époque, définitivement abandonnée ; mais ici encore la loi du 4 août de la même année a pourvu à ce que l'impôt suivît l'accroissement de la population et se proportionnât sous ce rapport, à l'état de la matière imposable : « à l'avenir, dit l'art. 3, lorsque, par suite du recensement officiel de la population, une commune passera dans une catégorie inférieure ou supérieure à celle dont elle faisait partie, le contingent du département dans la contribution des portes et fenêtres sera diminué ou augmenté de la différence résultant du changement du tarif. »

274. — Déjà la loi du 17 août 1835 avait atteint le même but relativement au nombre des constructions et par suite des ouvertures, autre élément du tarif ; aux termes de cette loi, les maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites et devenues imposables, accroissent d'autant le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département, et viennent ainsi en augmentation des recettes du trésor ; mais par une juste réciprocité, toute maison ou usine détruite ou démolie donne lieu à une réduction dans ces mêmes contingents. (Voy. art. 2.) Pour le mode d'exécution de cette prescription, il faut se reporter à ce qui a été dit dans la section consacrée à la contribution foncière. (Voy. *sup.*, nº 131.)

275. — Le contingent assigné à chaque départe-

ment sera réparti entre les arrondissements par le conseil général et entre les communes par les conseils d'arrondissement d'après le nombre des ouvertures imposables. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 25.)

Le vœu de la loi est que la base prise pour la répartition entre les départements soit suivie par les conseils généraux et par les conseils d'arrondissement. C'est à cet effet qu'elle dispose que « le directeur des contributions directes formera, chaque « année, un tableau présentant 1° le nombre des ouvertures imposables des différentes classes; 2° le « produit des taxes d'après le tarif; 3° le projet de la « répartition, et que ce tableau servira de renseignement au conseil général et aux conseils d'arrondissement pour fixer le contingent des arrondissements et des communes. » (Voy. *ibid.* art. 26.)

276. — Sans méconnaître la sagesse des dispositions de la loi du 21 avril 1832, on ne peut dissimuler que l'administration rencontre, cependant, de graves difficultés pour l'équitable répartition de l'impôt des portes et fenêtres entre tous les contribuables. A Paris, surtout, et dans les grandes villes où la différence des emplacements fait varier d'une manière si notable la valeur des immeubles et où les maisons des quartiers pauvres, habitées par un grand nombre de locataires, exigent de nombreuses ouvertures, les inégalités de la répartition sont frappantes.

En 1850, le gouvernement ému des vœux exprimés par les conseils généraux pour la cessation de cet état de choses, les avait officiellement mis en demeure de se prononcer sur le meilleur mode qu'il conviendrait d'adopter pour opérer les réformes qu'ils sollicitaient.

Le conseil général de la Seine émit donc, dans sa séance du 10 novembre 1851, le vœu qu'il fût proposé une disposition législative permettant aux conseils municipaux d'établir des tarifs spéciaux, combinés de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures. Ce vœu fut accueilli par le gouvernement, au moins pour ce qui concernait la ville de Paris : la loi du 17 mars 1852, art. 10, accorda à la commission municipale l'autorisation qu'elle sollicitait. Et par une délibération du 10 août, la commission établit, en effet, un tarif dans lequel on combinait un droit fixe, égal pour toutes les ouvertures similaires, avec un droit proportionnel gradué suivant l'importance du revenu cadastral des immeubles. Cet exemple a été suivi par les villes de Lyon et de Bordeaux ; elles ont été autorisées par les art. 17 de la loi du 22 juin 1854 et 14 de la loi du 5 mai 1855, à établir, conformément aux vœux des conseils municipaux, des tarifs spéciaux pour la répartition de leur contingent dans l'impôt des portes et fenêtres. Le choix à faire entre les diverses combinaisons possibles est abandonné à l'appréciation des conseils municipaux ; mais le gouvernement s'est réservé un moyen de contrôle, en stipulant que les délibérations prises par les conseils municipaux ne seraient exécutoires qu'après avoir été approuvées par un décret de l'Empereur, le conseil d'État entendu.

L'application de ce système se combine, d'ailleurs, avec les règles ordinaires de la matière, et notamment avec celles qui concernent les exemptions. Ainsi, lorsqu'on rencontre dans un ensemble de bâtiments, des constructions présentant le caractère de manu-

facture, on déduit la valeur de ces constructions du revenu cadastral d'après lequel doit être calculé le droit proportionnel dont les ouvertures sont passibles. (Voy. décr. 24 février 1866, Chemin de fer du Nord.)

Art. 3. — Répartition dans le sein de la commune entre les divers contribuables.

277. — Les rôles sont dressés d'après une matrice annuellement revue par les commissaires répartiteurs assistés du contrôleur, et contenant pour chaque contribuable, la mention du nombre et des diverses espèces d'ouvertures imposables. Le travail des agents de l'administration consiste à appliquer aux ouvertures portées sur la matrice la taxe réglée par le tarif, et à faire ensuite subir aux cotes en résultant une augmentation ou une réduction proportionnelle, suivant que le chiffre du contingent est supérieur ou inférieur à celui qu'on obtient en les additionnant. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 24.)

278. — La contribution des portes et fenêtres participant essentiellement de la nature des impôts mobiliers, la raison commandait d'accepter le principe consacré pour la contribution personnelle et mobilière, et de donner pour débiteur au trésor l'habitant, le locataire. Mais la loi n'a pas craint de sacrifier la logique et peut-être aussi la justice aux intérêts du fisc.

« La contribution des portes et fenêtres, a-t-elle « dit, sera exigible contre les propriétaires et usufrui- « tiers, fermiers et locataires principaux des maisons, « bâtiments et usines, sauf leur recours contre les « locataires particuliers pour le remboursement de « la somme due à raison des locaux par eux occupés. « (Voy. art. 12.)

« Lorsque le même bâtiment sera occupé par le « propriétaire et un ou plusieurs locataires, ou par « plusieurs locataires seulement, la contribution des « portes et fenêtres d'un usage commun sera acquit- « tée par les propriétaires ou usufruitiers. » (Voy. art. 15.)

La contribution, qu'on le remarque, n'en est pas moins en réalité à la charge du locataire; il est tenu de la supporter, dès qu'il a omis de stipuler le contraire dans le bail passé avec le propriétaire. (Voy. arrêt de cassation du 26 oct. 1814.) La dérogation au droit commun n'a trait qu'à la divisibilité de l'action accordée au trésor.

Cette dérogation, au surplus, comme toute exception, doit être circonscrite dans ses plus étroites limites; elle n'a lieu que dans les cas et aux conditions prévus par la loi. Le conseil d'État a jugé, confor-

mément à cette doctrine, que la contribution établie sur une porte cochère commune non pas à un propriétaire et à ses locataires, ou à un locataire principal et à d'autres locataires, mais à plusieurs propriétaires, devait être répartie entre eux au lieu d'être inscrite sur un seul. (Voy. ord. 10 fév. 1835, min. fin.)

Je ne saurais approuver une décision par laquelle il a été jugé que les propriétaires devaient à l'exclusion des locataires, être portés au rôle et payer la contribution des portes et fenêtres, même pour les maisons louées en entier à un seul individu. (Voy. ord. 15 juin 1841, Leclercq.) La lettre de la loi résiste à une semblable interprétation, puisqu'elle n'oppose le propriétaire ou l'usufruitier, tant dans l'art. 12 que dans l'art. 15, qu'aux locataires *particuliers* et qu'elle met sur la même ligne le locataire *principal*. Et son esprit ne s'en écarte pas moins, puisque la contribution des portes et fenêtres, à la différence de la contribution foncière, ne constitue ainsi qu'on l'a vu, qu'un auxiliaire de la contribution mobilière, n'est destinée à frapper la fortune que dans sa manifestation par les dépenses d'habitation et, par conséquent, ne s'adresse en principe, qu'à celui qui occupe la maison.

279. — La contribution des portes et fenêtres est comprise dans le même rôle que les contributions foncière, personnelle et mobilière. On sait comment se fait l'émission de ce rôle. (Voy. *suprà*, n° 174.)

280. — Les omissions, la violation des règles qui déterminent les ouvertures imposables et de celles qui les divisent en diverses espèces, la fausse application du tarif, et enfin, les erreurs dans la désigna-

tion des contribuables, telles sont les causes principales des réclamations à diriger contre les rôles.

281. — La présentation des réclamations, leur instruction, et enfin, leur jugement ne comportent d'autres règles que celles applicables à la contribution personnelle et mobilière. Nous renvoyons à l'exposé qui en a été fait dans l'article précédent. (Voy. nº 242 et suiv.) Il faut cependant remarquer qu'aux termes de l'art. 13 de la loi du 8 juillet 1852, les dispositions de l'art. 5 de la loi du 2 messidor an VII, et de l'art. 2 de l'arrêté des consuls du 24 floréal an VIII, concernant les mutations de cote en matière de contribution foncière, sont applicables à la contribution des portes et fenêtres.

282. — Quant aux *demandes en remise ou modération*, elles sont ici, comme pour les autres contributions, réservées pour les faits qui, sans pouvoir motiver une réclamation juridique, sont cependant de nature à justifier quelques ménagements de la part de l'administration. Elles ont le plus ordinairement, pour fondement, la vacance des maisons ou le chômage des usines. (Voy. *suprà*, nº 250.)

SECTION QUATRIÈME.

DE LA CONTRIBUTION DES PATENTES.

Préliminaires.

283. — Les produits de l'industrie doivent contribuer aux charges publiques, comme les autres éléments de la fortune privée.

284. — Avantages que le système de la patente présente comme mode de contribution.

283. — L'industrie, dans l'acception la plus large de ce mot, se distingue, comme élément de la fortune privée, des immeubles et des capitaux mobiliers ; il est donc juste de la frapper d'une contribution spéciale. On a créé, pour atteindre ce but, un impôt consistant en une redevance annuelle qui s'acquitte, suivant le taux déterminé par la loi, comme prix d'un acte désigné sous le nom de *patente*, dont chacun est tenu de se munir pour avoir le libre exercice de sa profession.

284. — On disait, pour justifier l'établissement de cette nouvelle contribution, dans l'adresse du 24 juin 1791 :

« Le droit de patentes correspond aux jurandes, « aux maîtrises, aux vingtièmes d'industrie, à la portion de taille personnelle qu'on faisait payer aux « artisans et aux marchands de plus qu'aux autres « citoyens... Les patentes sont jointes à un grand « avantage, bien longtemps désiré, celui d'établir « pour tout le monde la liberté de toute espèce d'in- « dustrie et de commerce, et de proportionner l'im- « pôt qu'on se voit dans la nécessité d'y attacher, à « la durée du temps pendant lequel on s'y livre, « comme à l'importance des capitaux qu'on y em- « ploie et des profits qu'on en retire...

« Anciennement, lorsqu'un homme voulait faire

« un métier dans une ville, il était obligé de débour-
« ser, pour sa maîtrise, une somme considérable qui
« lui aurait été très-utile pour son commerce ; si,
« faute de cette somme retirée de son commerce, ou
« par tout autre cause, il ne réussissait pas, s'il
« était obligé de quitter, ou bien s'il venait à mourir,
« le capital employé à sa maîtrise était perdu pour
« lui et pour ses enfants.

« Si, croyant trouver plus de ressources, espérant
« plus de succès dans un autre métier ou un autre
« commerce, il se déterminait à les embrasser ; si,
« étendant ses combinaisons, il voulait en cumuler
« plusieurs, il fallait pour chacun d'eux payer une
« nouvelle maîtrise.

« Il ne pouvait exercer cette maîtrise que dans la
« ville où il avait été reçu ; s'il passait dans une autre
« ville, il lui fallait une maîtrise nouvelle...

« Aujourd'hui, il peut changer de séjour et de
« métier comme il lui plaît, il peut réunir autant de
« professions qu'il le juge convenable ; au lieu d'une
« avance en pure perte, il n'acquitte qu'une rede-
« vance annuelle, faible si son commerce est de peu
« d'importance, qui augmente ou diminue avec le
« succès de son établissement, qui cesse le jour où il
« veut se retirer. »

285. — Ce passage met en lumière les avantages du mode de contribution choisi pour frapper l'industrie ; mais cette contribution, considérée dans son principe et dans son but, est-elle à l'abri de toute critique ? Sans doute, le travail est protégé par l'État et le prélèvement qu'ont à supporter ses produits peut être envisagé comme le juste prix de la protec-

tion qu'il reçoit. Mais le travail ne tient-il pas d'assez près aux éléments de moralité, d'ordre et de prospérité pour que la société ait le plus grand intérêt à le voir s'étendre et se développer? L'État n'est-il pas assez récompensé des soins qu'il lui donne par l'heureuse influence qu'il exerce dans son sein? Est-il bien vrai de dire, d'ailleurs, que l'industrie soit, de la même manière que les propriétés foncières et mobilières, un élément de la fortune privée? Que les biens meubles et immeubles soient imposés, rien de plus juste, c'est la richesse acquise, réalisée, qui supporte un prélèvement. Mais le travail, ce n'est qu'un instrument de fortune, et frapper sur lui, n'est-ce pas le rendre plus difficile et moins fructueux? n'est-ce pas couper une branche de l'arbre, au lieu de prendre simplement une part de ses fruits?

Si de telles considérations doivent céder devant la nécessité d'assurer des revenus à l'État et de diviser, pour les rendre moins lourdes et d'une répartition moins inégale, les contributions destinées à les lui procurer, qu'elles président au moins à l'application des dispositions relatives à celle qu'on a cru devoir établir sur l'industrie. Il n'en est pas qui exige plus de modération et plus de discernement. L'administration, disons-le à sa louange, a compris que cette mission, qui n'aurait pu se concilier avec un impôt dont la répartition eût dû se faire par les soins des municipalités, était par-dessus tout, la sienne. Guidée par l'intérêt bien entendu du trésor lui-même, elle surveille et protége la naissance de chaque industrie

nouvelle, elle la suit pas à pas, et elle ne la frappe qu'alors qu'elle a pris assez de force et d'extension pour que la contribution qui lui est demandée puisse se payer sans compromettre son existence, ni entraver ses progrès. Que si, égarée ou surprise par le zèle de ses agents, elle venait à s'écarter de cette pensée, c'est à la juridiction administrative à se rappeler qu'il lui appartient d'éclairer l'administration comme de la seconder dans ses vues, et à la ramener à une application de la loi qui, pour être sage, doit être mesurée.

286. — Dans l'origine, le prix des patentes se réglait à raison du prix de loyer ou de la valeur locative de l'habitation, des boutiques, magasins et ateliers occupés par les patentables. (Voy. L. 2-17 mars 1791, art. 12.) On était parti de l'idée que l'importance des capitaux engagés et des profits qu'on en retire se manifeste par l'étendue, la beauté et le prix du logement affecté à l'entreprise ou occupé par l'entrepreneur.

Plus tard, on reconnut que cette base manquait d'exactitude, parce que certaines professions très-lucratives s'exercent dans des locaux peu considérables. Pour remédier à cet inconvénient, le législateur entreprit de classer les diverses industries et régla le prix des patentes en raison de leur importance relative combinée avec la population de la ville où elles s'exerçaient. (Voy. L. 4 therm. an III.) Mais dès l'année suivante, il fallut renoncer à ce système dans lequel il n'était tenu aucun compte de l'étendue des opérations et de l'inégalité des bénéfices entre ceux de la même profession, dans une même com-

mune. On imagina alors de diviser le droit de patente en deux parties : l'une, formant le *droit fixe*, devait être réglée en raison de l'importance de l'industrie, combinée, pour certaines professions, avec la population, l'autre, sous la qualification de *droit proportionnel*, devait être déterminée d'après le loyer des maisons d'habitation, usines, ateliers, magasins et boutiques (Voy. L. 6 fruct. an IV), pris comme signe indicateur de l'étendue des opérations et de l'importance des bénéfices réalisés. On envisageait ainsi la position du contribuable sous divers points de vue ; on considérait d'abord la nature de la profession, on avait ensuite égard à la population du lieu où elle s'exerçait, lorsque cette condition était susceptible d'influer sensiblement sur ses produits ; enfin, on s'attachait à la réalité de ces produits mêmes, que l'on saisissait dans leur manifestation la plus ordinaire. Ce mode d'imposition devait amener dans la contribution une égalité dont on avait jusque-là été réduit à déplorer l'absence ; tel fut, sous ce rapport, son avantage, qu'il n'a pas été dépassé depuis, et que ses bases sont encore celles sur lesquelles repose la législation actuellement en vigueur.

287. — Recherchons, d'abord, à quelles personnes et dans quel cas incombe l'obligation de prendre une patente ; nous exposerons ensuite les règles relatives à la détermination du *droit fixe* et du *droit proportionnel*, et nous terminerons en traitant de la confection des rôles et des réclamations dont ils peuvent être l'objet.

Art. 1. — Personnes assujetties à l'obligation de se munir d'une patente.

302. — Propriétaires de maisons louant accidentellement en garni.

303. — Renvoi pour une quatrième série d'exceptions établies en faveur des caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement et des assurances régulièrement autorisées.

304. — Cinquième série d'exceptions en faveur des ouvriers, des personnes à gages et des commis.

305. — Suite.

306. — Suite; l'exemption n'est pas applicable à celui qui exerce un commerce ou une industrie.

307. — Distinction entre les commis à gages et les commissionnaires.

308. — Fabricants à façon ayant moins de dix métiers.

309. — Capitaines de navire de commerce ne naviguant pas pour leur compte, pêcheurs, professions diverses. — Marchands ambulants, sous échoppe et en étalage.

310. — Du cas où un contribuable exerce diverses industries.

311. — Ce qu'il faut entendre par double établissement.

312. — Industries diverses exercées dans le même local.

313. — Celui qui change de profession dans le cours de l'année paye un supplément au prorata de ce qui reste à courir de l'année, si son industrie est taxée à un droit plus élevé.

314. — De l'obligation de prendre patente pour les divers membres d'une société. — Comment et par qui se prend la patente dans les diverses sociétés ?

315. — L'associé en nom collectif qui ne participe point à la gestion sociale, doit néanmoins être assujetti à la patente.

316. — Caractères auxquels on reconnaît les associés.

317. — Quelles sont les sociétés patentables ? — Exemption au profit des caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement et des assurances mutuelles régulièrement autorisées.

318. — Renvoi pour la fixation des droits de patente en matière de société.

319. — Une seule patente suffit pour les mari et femme même séparés de biens

288. — Dégagée, dans la création de l'impôt des patentes, des entraves que le souvenir d'anciens abus lui imposait pour les contributions que leur nature rattachait à l'ancienne organisation financière, l'Assemblée Constituante s'est inspirée de cet esprit d'égalité qui distingue ses œuvres les plus recommandables. Rien de plus général que la nouvelle contribution qu'elle établit. Après avoir prononcé la suppression de tous les droits perçus sur le travail, sous les formes et les titres les plus divers, elle ajoute : « Il sera libre à toute personne de faire tel *négoce*, ou « d'exercer telle *profession*, *art* ou *métier* qu'elle trou- « vera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir au- « paravant d'une patente... » (Voy. art. 7.) L'art. 10, qui vient après l'indication des formalités relatives a la délivrance de la patente, dispose qu'elles devront être remplies par tous « ceux qui voudront faire le « négoce ou exercer une profession, art ou métier « quelconque. » Et l'art. 19, dont l'objet est de sanctionner la prescription, en établissant une peine contre ceux qui négligeraient de s'y conformer, dit de nouveau qu'elle concerne « tout particulier qui fera le « négoce, exercera une profession, art ou métier

« quelconque. » La loi exclut ainsi toute distinction entre les diverses espèces d'actes susceptibles d'un profit immédiat et matériel ; car depuis les opérations dans lesquelles l'intelligence a seule part jusqu'aux travaux manuels, il n'en est pas un seul qui ne se rattache à l'un de ces quatre états, le négoce, les métiers, les arts et les professions. Il en faut conclure que la loi s'est proposé d'atteindre tous les actes, quelle qu'en soit la forme et la nature, auxquels les citoyens procèdent dans le but d'en tirer un lucre, lorsque ces actes se renouvellent et se succèdent de manière à constituer une habitude.

Cette conclusion reçoit une confirmation puissante des exceptions mêmes que le législateur a cru devoir stipuler. Puisqu'il a fallu une disposition expresse pour excepter *les fonctionnaires publics, les cultivateurs occupés aux exploitations rurales, les apprentis compagnons et ouvriers à gages, les propriétaires et cultivateurs pour la vente de leurs bestiaux, denrées et productions, les vendeurs et vendeuses de fleurs, fruits, légumes, poissons, beurre et œufs, vendant dans les rues, halles et marchés publics* (Voy. art. 8), n'est-il pas certain que l'obligation a été créée par la loi de 1791, pour atteindre toute sorte d'opérations, et qu'en dehors des exceptions consacrées, la question de savoir si tel ou tel acte y soumettait son auteur, se réduisait à décider, en point de fait, si l'acte, quelle qu'en fût la nature, se produisait dans une pensée de lucre, et s'il se produisait avec assez de suite et de fréquence ?

Dans la loi du 4 thermidor an III, on restreignit la patente au commerce et négoce ; les arts, métiers et professions n'y furent point soumis. Celle du 6 fruc-

tidor an IV donna plus d'étendue à ce domaine, puisqu'elle y comprit, indépendamment du *commerce*, l'*industrie*, les *métiers* et *professions*; mais elle resta encore bien loin de la loi de 1791, car, en même temps qu'elle laissait les *arts* en dehors de l'obligation, elle ne l'imposait qu'aux commerce, industrie, métiers et professions désignés dans un tableau dressé à cet effet. Toutefois, ces lois se reliaient manifestement à celle de 1791 qui avait créé l'impôt. Elles changeaient les limites posées par cette loi, en rejetant en dehors de son empire tantôt l'un, et tantôt l'autre des termes de l'énumération qu'elle présentait. Mais, pour tous ceux qu'elles reproduisaient, elles les tiraient de la loi de 1791 et les prenaient et les maintenaient dans l'acception et avec toute l'étendue que leur avait attribuée cette loi.

C'est dans cet esprit qu'avait été rédigée la loi du 1er brumaire an VIII qui est restée en vigueur jusqu'en 1844. Quant à la loi du 25 avril 1844, qui régit désormais cette matière, elle n'abandonne rien à l'interprétation. « Tout individu, Français ou étranger, « porte l'art. 1er, qui exerce en France un commerce, « une industrie, une profession non compris dans « les exceptions déterminées par la présente loi est « assujetti à la contribution des patentes. » Cette disposition règle le sort de tout commerce, industrie, métier et profession sujets à patente, et le principe une fois posé dans ces termes absolus, le législateur consacre à l'organisation de l'assiette de l'impôt une disposition ainsi conçue : « Art. 4. Les commerces, « industries et professions non dénommés dans ces « tableaux n'en sont pas moins assujettis à la patente;

« le droit fixe auquel ils doivent être soumis est « réglé, d'après l'analogie des opérations et des objets « de commerce, par un arrêté spécial du préfet rendu « sur la proposition du directeur des contributions « directes et après avoir pris l'avis du maire.

« Tous les cinq ans, des tableaux additionnels con- « tenant la nomenclature des commerces, industries « et professions classés par voie d'assimilation, depuis « trois années au moins, seront soumis à la sanction « législative. » Du rapprochement de ces articles il résulte que l'obligation de se munir d'une patente n'est bornée ni aux objets désignés dans le tarif, ni même à ceux qui s'y rattachent par quelque analogie. Toutes les fois qu'un particulier se livre sur le territoire français à des opérations quelconques en vue de réaliser un lucre, et que ces opérations se renouvellent dans un esprit de suite, se succèdent comme habitude, il ne saurait échapper à l'obligation de se munir d'une patente, qu'en vertu d'une exception expresse et formelle. (Voy. décr. 31 août 1863, Montrieux.)

289. — Voyons immédiatement quelles sont les exceptions écrites dans la loi.

La première s'applique « aux fonctionnaires pu- « blics et employés salariés, soit par l'État, soit par « les administrations départementales ou commu- « nales, en ce qui concerne seulement l'exercice de « leurs fonctions. » (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 1°.)

Les motifs qui ont dicté cette disposition ne sont point autres que ceux qui ont fait exempter les fonctionnaires publics de la contribution mobilière et de celle des portes et fenêtres. Nous nous dispenserons,

par conséquent, de revenir sur les détails dans lesquels nous sommes entré en traitant de ces contributions.

290. — Bornons-nous à remarquer que l'exception qui protége les fonctionnaires contre la patente n'a trait qu'à ce qui concerne les opérations relatives à leurs fonctions, et que pour les opérations auxquelles ils procèderaient en dehors de leur qualité de fonctionnaires, ils tombent sous l'empire du droit commun. Qu'un architecte, commissaire-voyer, par exemple, soit employé exclusivement par une ville, il échappera sans difficulté à la patente (Voy. décr. 10 mars 1862, Ballu) ; mais si, au contraire, il se charge de constructions pour les particuliers et s'en fait une profession, c'est bien vainement qu'il invoquerait sa qualité de commissaire-voyer pour se faire exempter de la patente à raison de travaux entrepris pour les particuliers (Voy. ord. 19 juin 1838, Visconti) (1). On appliquerait le même principe au receveur général qui ferait des opérations de banque, au maître de poste qui se ferait entrepreneur de diligence. (Voy. ord. 14 juin 1847, Bonneville.)

291. — La décision serait-elle moins facile dans le cas où le réclamant opposerait l'incompatibilité de la profession ou de l'industrie pour laquelle on prétendrait l'imposer avec sa qualité de fonctionnaire public, dans le cas où il soutiendrait que cette profession ou cette industrie est *illicite*, et que l'admi-

(1) Mais un ingénieur, délégué par l'administration pour diriger les travaux entrepris par une ville, ne perdrait pas son caractère de fonctionnaire. (Voy. ord. 27 nov. 1844, de Montricher.)

nistration n'a que le droit et le devoir de l'interdire, bien loin d'en reconnaître l'existence en l'assujettissant à la patente? Non, sans doute. La patente n'est exigée qu'au nom et dans l'intérêt du trésor, par les agents d'une administration dont la mission exclusive est de procurer l'application de la loi de l'impôt à tous ceux qui se trouvent et durant tout le temps qu'ils demeurent sous son empire. Quant à la question de savoir jusqu'à quel point les imposables ont le droit de procéder aux actes qui entraînent la participation aux charges publiques, elle est subordonnée à l'application des lois civiles ou politiques du pays, et il n'appartient d'en connaître qu'aux autorités préposées à cette application.

292. — C'est là, au surplus, une observation qu'il importe de généraliser. Dans le droit commun des patentes, le fait seul doit être pris en considération.

Ainsi le conseil d'État a maintenu au rôle des marchands de boissons non pourvus de licence (Voy. ord. 23 mai 1844, Bonicel); un individu qui exploitait une imprimerie sans être muni d'un brevet (Voy. décr. 24 mai 1851, Audiard-Bonnet); un empirique qui traitait les animaux malades, sans être pourvu d'un brevet de vétérinaire fait qui ne constitue, d'ailleurs, ni délit ni contravention (Voy. décr. 28 novembre 1855, Morel). Dans son ensemble, la jurisprudence maintient avec fermeté la règle générale, tout en sauvegardant le caractère et la dignité de certaines professions dont on ne comprend pas l'exercice indépendamment des garanties qui doivent s'y trouver attachées. (Voy. *infrà*, n° 298.)

293. — Les professions libérales n'ont pas pour

but cette suite d'opérations accomplies dans un esprit de lucre dont le bénéfice est soumis par la loi à un prélèvement. Les actes qui en constituent l'exercice ont le caractère de services rendus à la société et aux individus plus que celui de produits industriels, et par conséquent ne sont pas susceptibles d'évaluation rigoureuse. Il en est de même des professions artistiques ; l'esprit y a plus de part que la main, et le travail de l'artiste a une valeur par lui-même, par sa propre beauté, comme produit de l'intelligence, en dehors de toute idée de spéculation. Il semble donc que leur nature devait soustraire ces professions à la patente. Dans ces derniers temps cependant, le principe de l'égalité devant l'impôt l'a emporté et on a sacrifié aux exigences du Trésor la plupart des exemptions consacrées d'abord en faveur de ces professions. Voyons ce qui en reste.

294. — L'exemption pour les peintres, graveurs, sculpteurs, dessinateurs considérés comme artistes et *ne vendant que le produit de leur art*, résultait suffisamment de l'omission, dans la loi du 25 avril 1844, du mot *arts* qui se trouve dans l'énumération des opérations que la loi de 1791 soumettait à la patente. Néanmoins, le législateur a cru devoir les mentionner expressément (Voy. art. 13), sinon pour consacrer l'exemption, au moins pour en limiter la portée et bien expliquer que toutes les professions qui, sans dépendre des beaux-arts proprement dits, se rapprochent plus ou moins de celle des artistes, peintres, graveurs et sculpteurs, par exemple, celles des imprimeurs-lithographes, des mouleurs en plâtre, cire ou carton, des dessinateurs pour broderies,

étoffes et papiers peints, ne doivent point jouir du privilége (1).

On a remarqué, d'ailleurs, que la nature artistique des œuvres n'est pas seule à considérer et qu'il faut que l'artiste ne vende que les produits de son art, pour conserver ses droits à l'exemption. Lorsqu'un sculpteur, par exemple, ou un peintre sur verre, tout en possédant un établissement, des ateliers où ont lieu des opérations analogues à celles de la main-d'œuvre industrielle n'y fait exécuter que des modèles ou des cartons dont il est l'auteur, ses produits conservent un caractère tout personnel et portent le cachet artistique de celui qui a dirigé le travail accessoire ; ils ne seront pas frappés de l'impôt, mais si cette condition vient à manquer, l'industrie se mêle au travail artistique et la vente des produits devient un acte de commerce (Voy. décr. 10 septembre 1855, Maréchal ; 31 janvier 1857, Lusson ; 16 février 1866, Chauvet).

295. — Les professeurs et les instituteurs rentrent dans la classe de ceux qui exercent des professions libérales ; ils tenaient déjà d'une décision du 22 ventôse an VII, une exemption que la loi de 1844 a reproduite au bénéfice « des professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément, des instituteurs primaires, des chefs d'institution et des maîtres de pension » (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 3°) (2).

(1) Les dessinateurs de fabrique seront le plus ordinairement dispensés de la patente à un autre titre, à savoir, comme ouvriers à gages, à façon et à la journée. (Voy. loi 25 avril 1844, art. 13, 6°.)

(2) La loi du 18 mai 1850, ainsi que nous le dirons bientôt, a retiré l'exemption aux chefs d'institution et maîtres de pension.

Les éditeurs de feuilles périodiques soumis déjà à l'obligation du cautionnement et à l'impôt du timbre, ont été dispensés de la patente, et le même avantage a été accordé aux artistes dramatiques. (Voy. *ib.*) Eux aussi possèdent un de ces arts qui s'acquièrent par de longues études et dont l'exercice n'implique qu'une dépense d'intelligence et d'activité.

296. — Déjà, en 1844, le projet de loi présenté par le gouvernement soumettait à la patente les officiers ministériels, mais cette innovation avait été repoussée par la commission et par la chambre des députés.

On avait fait remarquer que la patente est, à vrai dire, l'impôt des professions non organisées, dont l'accès est libre à tout le monde, qu'il serait donc contraire au bon sens et aux principes de la loi de 1791, de demander la patente à ceux qui exercent des professions privilégiées, en vertu de brevets dont le nombre est limité et qui se trouvent, à certains égards, dans les mêmes conditions que les titulaires des offices vénaux. Cette considération avait prévalu et l'exemption avait été conservée pour les officiers ministériels, à la réserve des agents de change et des courtiers qui, s'ils ne font pas le commerce, se rapprochent cependant des commerçants par leurs habitudes et la nature de leurs opérations.

En 1850, les exigences du Trésor, devenues de plus en plus pressantes, triomphèrent de la logique, mais comme celle-ci ne perd jamais entièrement ses droits, il fut reconnu impossible d'incorporer dans les cadres du tarif, les professions des officiers ministériels, et les autres professions libérales dont il nous reste à parler, et l'on créa pour elles une sorte de taxe spé-

ciale, proportionnelle au loyer d'habitation. C'est ce que nous expliquerons lorsque nous traiterons du droit proportionnel.

Les agréés et les référendaires au sceau ne sont pas, à proprement parler, des officiers ministériels, mais dans l'usage, la transmission de leurs charges s'opère d'une manière analogue et cette circonstance les a fait soumettre à la patente.

Plus que tous autres, les avocats paraissaient devoir continuer à jouir de l'exemption ; la nature des services qu'ils rendent est si éloignée de celle des opérations commerciales, qu'ils n'ont pas même d'action pour réclamer des honoraires en justice. Ils n'ont cependant pas échappé à la loi du 18 mai 1850.

297. — A l'époque de la rédaction de la loi du 1er brumaire an VII, aucune garantie d'études ou de capacité n'était exigée pour l'exercice de la médecine et, la profession étant ainsi ouverte à tout le monde, la patente était non-seulement légitime, mais nécessaire. Elle aurait dû cesser à dater de la réorganisation des études médicales par la loi de ventôse an XI, mais cette exemption longtemps réclamée ne fut accordée qu'en 1844, pour être retirée en 1850. Depuis lors, les médecins, officiers de santé et vétérinaires sont soumis, comme les avocats et les officiers ministériels, à une taxe proportionnelle au loyer.

La loi de l'an VII elle-même accordait l'exemption aux sages-femmes ; elles l'ont jusqu'à présent conservée.

298. — Nous avons dit déjà que le fait matériel de l'exercice d'une profession suffit, au point de vue fiscal, pour que la patente afférente à cette profession

soit due. Peu importe que le patentable ait annoncé par des actes publiés dans les formes légales l'intention de se livrer à telle ou telle industrie; si, en fait, il en exerce une autre, c'est à ce dernier titre qu'il doit être soumis à la patente. Peu importe même que l'individu qui exerce une des professions soumises à la patente par la loi générale, soit en même temps investi d'un caractère ou d'une fonction incompatible avec cette profession. (Voy. *suprà*, n° 291.) Mais la même proposition ne peut être admise pour les professions que nous venons d'examiner, surtout pour celles qui constituent des offices publics, ou dont le titre n'est conféré qu'après des épreuves, ou moyennant des garanties que l'intérêt public a fait établir.

Si l'on imposait à la patente d'avocat, l'individu qui, sans avoir acquis le droit de prendre ce titre, donne des consultations ou défend des parties devant certaines juridictions; à la patente de docteur en médecine ou en chirurgie le charlatan qui s'immisce dans l'exercice de l'art médical, on tendrait un piége inévitable à la crédulité publique. Des avocats, des médecins légalement et moralement indignes de ce nom, jetteraient la confusion et le désordre dans ces professions et la patente serait pour eux un titre, au moins apparent, pour légitimer leur usurpation et les autoriser à prendre une qualification à laquelle ils n'auraient aucun droit.

C'est donc avec une sagesse qu'on ne peut trop louer que le conseil d'État a refusé d'entrer, comme le demandait l'administration des contributions directes, dans une voie d'assimilation impossible, et déclaré, par exemple, qu'on ne peut assujettir à la

patente, en qualité de médecin ou d'officier de santé, l'individu qui a été condamné correctionnellement pour exercice illégal de la médecine ou de la chirurgie. Le ministre des finances soutenait, au contraire, que la seule question à examiner au point de vue de la contribution des patentes, était celle de savoir s'il y avait eu ou non exercice de la profession d'officier de santé et que la question de capacité ou de diplôme était indifférente. (Voy. décr. 6 janvier 1853, Jessé, et aussi 24 mars 1859, Perctti.)

C'est encore par application des mêmes principes et en vue d'un intérêt public d'un ordre supérieur, que le conseil d'État a décidé que l'avocat stagiaire, même après les trois ans qui forment la durée du stage, même quand il exerce pleinement la profession d'avocat, ne peut être imposé à la patente, tant qu'il n'est pas inscrit au tableau. (Voy. décr. 17 mars 1853, Réjaunier.)

De même encore, l'avocat qui, retiré du palais et ayant cessé d'être inscrit au tableau, donne des consultations aux clients dont il a conservé la confiance, ne peut être porté au rôle des patentes. (Voy. décr. 25 juin 1857, Saclier ; 6 août 1864, Brion.) Il en serait autrement, sans doute, s'il tenait un cabinet d'affaires ouvert au public ; mais alors la patente serait celle d'agent d'affaires. (Voy. décr. 15 avril 1863, Donadio.)

Le législateur de 1850, tout en cédant aux nécessités financières, a tenu à sauvegarder le caractère de professions qu'il ne frappait qu'à regret. L'inscription au tableau, conférée par les avocats eux-mêmes et retirée au besoin à ceux qui ont démérité, est le seul fait dont on ait à tenir compte dans l'application de

la patente d'avocat. Mais réciproquement, dès qu'un avocat est inscrit au tableau, c'est vainement qu'il exciperait du défaut d'exercice de la profession. (Voy. décr. 3 juin 1852, Desaux ; 30 nov. 1852, Castel.)

299. — Les chefs d'institution, les maîtres et maîtresses de pension avaient été considérés, avec raison, par la loi de 1844, comme exerçant une profession libérale ; mais en même temps qu'ils remplissent par l'enseignement la mission la plus élevée, leur état touche à la spéculation par le logement et la nourriture qu'ils donnent aux élèves. La loi de 1850 s'est attachée à ce côté secondaire pour les assujettir à la patente, sans qu'il y ait lieu de distinguer si leurs établissements appartiennent à l'instruction primaire ou à l'instruction du second degré. (Voy. décr. 1er juin 1853, Guittoyer ; 27 juillet 1853, Maucuing ; 17 mai 1854, Danjou ; 23 juillet 1863, Fagonet.) Elle y a de même soumis les architectes sans distinguer, comme on l'avait fait en 1844, ceux qui, se bornant à dessiner des projets d'édifices, sont de véritables artistes, de ceux qui se livrent à la construction. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 3°; L. 18 mai 1850, tabl. G, et décr. 20 nov. 1856, Henriot.)

300. — « Les laboureurs et cultivateurs, seulement « pour la vente et la manipulation des récoltes et « fruits provenant des terrains qui leur appartiennent « ou par eux exploités, et pour le bétail qu'ils y « élèvent, qu'ils y entretiennent ou qu'ils y engrais- « sent » (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 4°), sont exceptés de l'obligation de se munir d'une patente.

La jurisprudence, afin de favoriser l'agriculture en facilitant l'écoulement de ses produits et de laisser le

propriétaire ou le fermier libre de choisir et d'adopter tous les moyens propres à procurer ce résultat, avait décidé que l'exploitation industrielle appliquée aux produits des terres par le propriétaire ou le fermier, ne donnait pas lieu à la patente.

L'art. 18 de la loi du 18 mai 1850 a eu pour but de restreindre ce que cette interprétation avait de trop large. Il est ainsi conçu : « Ne sont point considérées « comme donnant lieu à l'exemption de patente « prévue à l'art. 13, § 4, de la loi du 25 avril 1844, les « transformations de récoltes et fruits, pratiquées « au moyen d'agents chimiques, de machines ou « ustensiles, autres que ceux servant aux travaux « habituels de l'agriculture. »

L'exemption ne s'applique donc aujourd'hui qu'aux manipulations agricoles proprement dites, qui peuvent être opérées dans les granges, caves, celliers ou autres locaux de même nature dépendant nécessairement de l'exploitation rurale, sans pouvoir s'étendre aux manipulations essentiellement industrielles qui se font à l'aide de machines hydrauliques, de machines à vapeur, comme dans les fabriques de sucre indigène, et qui exigent l'emploi d'agents chimiques ou de substances étrangères à l'agriculture. (Voy. décr. 29 juillet 1857, Rame.)

« On ne pense pas, a dit M. Passy, ministre des finances, dans son exposé des motifs de la loi de 1850, que l'on doive exempter de la patente, à la faveur de l'art. 13 de la loi de 1844, les cultivateurs qui fabriquent du vert-de-gris pour le livrer au commerce, ni ceux qui fabriquent de la vannerie dont ils font des expéditions à l'intérieur et à l'étranger. Le projet de

loi renferme une disposition propre à prévenir toute application abusive. »

Le propriétaire et le fermier sont, en un mot, protégés tant qu'ils ont à écouler les produits agricoles des fonds exploités par eux-mêmes (Voy. décr. 30 avril 1862, Bleuet) ; ils cessent de l'être quand ils livrent à la consommation les produits de fonds exploités par d'autres personnes (Voy. décr. 13 mai 1862, Bodin ; 6 janvier 1864, Bach) ou des produits industriels. Nous expliquons et nous approuvons, par cette raison, les décisions qui refusent l'exemption aux particuliers qui fabriquent de la chaux ou du plâtre avec de la pierre provenant de leurs terrains. (Voy. ord. 17 sept. 1844, Issery ; 6 déc. 1844, Bridier-Leclerc ; décr. 25 mars 1848, Rochette.)

Encore bien que la loi ne parle que des récoltes et fruits de la terre en général, ceux que donnent les jardins (Voy. ord. 6 déc. 1836, Aldebert), les pépinières (Voy. ord. 31 juillet 1833, Noisette) et les vergers y sont compris au même titre que les blés, les bois et les vins (Voy. décr. 13 mai 1862, Bodin). Mais doit-on étendre l'exemption aux produits extraits des fonds de terre qui sont étrangers à l'agriculture, aux tourbes, pierres, marbres, et, en général, à toutes les substances minérales, renfermées dans les minières ou les carrières non concessibles, ni soumises à une redevance au profit de l'État ? (Voy. L. 21 avril 1810, art. 3 et 4.)

Le conseil d'État a d'abord paru se prêter à cette idée. Il a accordé le bénéfice de l'exemption aux propriétaires qui n'exploitent que les tourbes (Voy. ord. 5 sept. 1836) ou les matières pyrito-alumineuses

de leurs fonds (Voy. ord. 8 janv. 1840, Bergier), ou qui se bornent à extraire, laver et vendre le minerai provenant de leurs terres. (Voy. ord. 26 avr. 1847, Moris.)

Quant à nous, nous avons, dès notre première édition, combattu cette doctrine. Elle suppose, ainsi qu'on l'a quelquefois exprimé formellement (Voy. ord. 23 déc. 1835, Lefebvre), que l'exemption aurait eu pour but de *soustraire à la patente des fonds déjà soumis à l'impôt foncier*. Or, rien n'est moins exact ; car, à ce titre, les usines, les bains et moulins auraient dû être également exemptés, et jamais on n'y a songé. L'exemption stipulée dans la loi de brumaire, pour les laboureurs et cultivateurs, n'a, en réalité, d'autre motif que celle qui protége les bâtiments d'exploitation rurale contre l'impôt foncier lui-même. (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 85.) C'est l'agriculture, considérée comme la source la plus précieuse des richesses publiques, qu'on a voulu favoriser dans un cas comme dans l'autre. N'est-ce pas, dès lors, méconnaître l'esprit de la loi que d'en étendre le bénéfice à des produits pleinement étrangers à l'agriculture ? Sans doute, dans le cas d'une exploitation bornée à l'usage de celui qui la fait, ou au moins établie sur une petite échelle, poursuivie avec de faibles moyens, on comprend que l'on hésite à détacher l'accessoire du principal pour imposer comme extracteur de pierres ou de tourbes, le propriétaire ou le fermier qui n'a pas cessé d'être laboureur ou cultivateur ; mais combien l'erreur ne prend-elle pas d'évidence et de gravité à mesure que l'exploitation se développe jusqu'au point d'enlever toute la propriété à la culture et de constituer un véritable établissement industriel !

Aujourd'hui, la jurisprudence nous semble avoir fait retour aux vrais principes. Elle décide, en effet, qu'il n'y a pas lieu de distinguer, en ce qui concerne l'application du droit de patente, entre ceux qui exploitent des carrières ou tourbières sur leur propre fonds et ceux qui les exploitent dans le fonds d'autrui (Voy. ord. 30 mars 1846, Ducaule ; 7 déc. 1847, min. fin. ; 17 déc. 1847, Cornet d'Humval ; décr. 22 mars 1855, Merlet) ; et qu'il y a lieu de soumettre à la patente d'exploitant de minières non concessibles l'individu qui fait extraire habituellement du domaine dont il est le fermier du minerai de fer qu'il vend ensuite aux maîtres de forge. (Voy. décr. 25 juillet 1848, min. fin.)

301. — Les concessionnaires de mines déjà dispensés de la patente par l'art. 32 de la loi du 21 avril 1810, sont aussi formellement exemptés par la loi de 1844, mais « pour le seul fait de l'extraction et de la « vente des matières par eux extraites. » (Voy. art. 13, 4°.) Il est toutefois, admis que la conversion en coke des charbons tirés des mines n'est qu'un mode de l'exploitation de ces mines et ne donne pas lieu à la patente. (Voy. ord. 21 janvier 1847, mines de Chanay ; décr. 22 février 1851, comp. des mines de houille de la Loire.)

L'exemption s'explique par l'art. 33 de la loi du 21 avril 1810, dont l'objet est de soumettre les mines à une double redevance, l'une fixe et l'autre proportionnée aux produits, au profit de l'État. Il n'eût pas été juste de frapper deux fois le même objet. Les salins, sources et puits d'eau salée, étant, comme les mines de sel, susceptibles d'une concession, ont été

assimilés aux mines par la loi du 17 juin 1840. Lors donc que les concessionnaires se bornent à l'exploitation de ces sources ou puits, ils ont droit à l'exemption stipulée dans l'art. 13, 4° de la loi de 1844. (Voy. ord. 20 août 1847, Boisot et Compag. ; 3 janvier 1848, Noël ; décr. 21 avril 1848, Moreau.)

Les marais salants ont été l'objet d'une exemption formelle. (Voy. art. 13, 4°.)

302. — Sont encore exempts « les propriétaires « ou locataires louant accidentellement une partie de « leur habitation personnelle. » (Voy. art. 13, 4°.) Cette disposition doit être entendue en ce sens, que les seuls propriétaires ou locataires appelés à jouir de l'exemption sont ceux qui se restreignent *dans leur habitation personnelle*, pour en louer une partie pendant un temps de courte durée, soit pour le temps des eaux, soit pour celui des foires, soit par suite d'autres circonstances. Peu importe, d'ailleurs, que le fait se reproduise chaque année ou ne soit qu'accidentel. (Voy. décr. 12 août 1867, Elics.)

L'exemption ne s'applique pas à ceux qui louent toute l'année tantôt à une personne, tantôt à une autre, une partie de leur maison garnie (Voy. ord. 14 juin 1847, Lebeaupin), non plus qu'aux propriétaires qui louent en garni à des étrangers, pendant la saison des eaux, une partie de leur maison d'habitation *à ce destinée, et qui n'est pas occupée le reste de l'année* (Voy. ord. 12 juin 1845, Azémar; décr. 15 août 1848, Min. fin.; 12 août 1867, Bonnet); ni à ceux qui, dans les villes de garnison, louent habituellement aux officiers.

Dans tous ces cas, les locataires ou propriétaires,

substituent à l'usage ordinaire de l'immeuble un mode d'exploitation qui prend un caractère industriel, et doivent être imposés comme loueurs en garni.

303. — C'est en nous occupant des sociétés patentables et de la manière dont s'établit la patente dans les diverses sociétés, que nous traiterons d'une quatrième série d'exceptions introduites en faveur des caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement, des assurances régulièrement autorisées et des associés en commandite. (Voy. nº 312.)

304. — Nous rencontrons maintenant, en suivant l'ordre adopté par la loi de 1844, l'exemption introduite en faveur des commis et des ouvriers. « Les « commis, dit le 6° de l'art. 13, et toutes les per- « sonnes travaillant à gages, à façon et à la journée, « dans les maisons, ateliers et boutiques des per- « sonnes de leur profession, ainsi que les ouvriers « travaillant chez eux ou chez les particuliers, sans « compagnons, apprentis, enseigne ni boutique, sont « exempts de la patente. Ne sont point considérés « comme compagnons ou apprentis la femme travail- « lant avec son mari, ni les enfants non mariés tra- « vaillant avec leurs père et mère, ni le simple ma- « nœuvre dont le concours est indispensable à l'exer- « cice de la profession. » Un grand nombre de professions exigent le concours de deux ouvriers ; les ouvriers qui, par exemple, travaillent à l'armurerie, à la quincaillerie, ne peuvent rien faire sans l'assistance d'un aide ou compagnon ; les grands métiers à soieries exigent aussi l'emploi permanent d'un compagnon appelé le lanceur ou le rouleur ; l'industrie du forgeron nécessite le concours d'un batteur ; dans

tous ces cas et généralement toutes les fois que le concours simultané de deux forces est nécessaire pour l'exercice d'une profession, il y a lieu d'appliquer l'exemption.

305.—La jurisprudence qui s'était formée pour l'application du texte qui vient d'être reproduit décidait que l'exemption était due aux contribuables placés dans les conditions prévues par l'art. 13, alors même qu'ils travaillaient *pour leur compte* et avec des matières achetées par eux (Voy. décr. 6 avril 1850, Chaumonot; 21 décembre 1850, Liron), tandis que l'administration prétendait les assujettir à la patente. La loi de finances du 18 mai 1850 a ménagé entre les deux systèmes une sorte de transaction, en disposant, par son art. 20, que les patentables des quatre dernières classes du tableau A, annexé à la loi du 25 avril 1844 et du tableau D, annexé à la loi même de 1850, et qui exerceraient pour leur compte, des professions consistant en un travail de confection, fabrication ou main-d'œuvre, ne seraient imposés qu'à la moitié des droits, lorsqu'ils travailleraient sans compagnon ni apprenti. Ainsi, les patentables qui avaient subi l'application de la doctrine soutenue par l'administration ont obtenu une réduction de moitié, mais, par contre, la plus grande partie des professions exercées à la campagne par des ouvriers travaillant seuls comme les maçons, charpentiers, menuisiers, charrons, etc., ont été atteintes par l'impôt. (Voy. décr. 11 novembre 1852, Pech; 14 mai 1856, Voirin.) L'exemption n'a pas tardé à leur être restituée par l'art. 11 de la loi du 4 juin 1858, que l'art. 3 de la loi du 2 juillet 1862 est venu étendre et compléter. Le

premier de ces textes, en dispensant de la patente les ouvriers travaillant soit chez eux, soit chez les particuliers, pour leur compte et avec des matières leur appartenant, comme ceux qui travaillaient à la journée ou à façon, y mettait cependant cette condition qu'ils ne fussent point aidés par un compagnon, ou un apprenti, et qu'ils n'eussent ni *enseigne* ni *boutique*. Le deuxième déclare que l'exemption sera désormais appliquée aux ouvriers ayant *une enseigne ou une boutique*, comme à ceux qui n'en ont point, si, d'ailleurs, ces ouvriers réunissent les autres conditions exigées par le § 6 de l'art. 13 de la loi du 25 avril 1844 et l'art. 11 de la loi du 4 juin 1858.

306. — Dans ce dernier état de la législation, tout ouvrier, travaillant chez lui, sans compagnon ni apprenti, est exempt ; il n'y a plus à considérer s'il opère pour son compte ou pour le compte d'autrui ; ni s'il fait appel au public au moyen d'une enseigne et expose en vente ses produits dans une boutique (Voy. décr. 7 septembre 1864, Collin ; 13 septembre 1864, Marrot). Il n'y a pas non plus à distinguer, comme on le faisait sous l'empire de la loi du 18 mai 1850, si le patentable appartient aux quatre dernières classes du tableau A et si sa profession consiste en un travail de fabrication, confection ou main-d'œuvre. (Voy. *ibid.* et décr. 21 avril 1864, Blondé ; 27 février 1866, Clément.) Il suffit, en un mot, qu'à raison des conditions dans lesquelles la profession s'exerce celui qui prétend à l'exemption doive être regardé comme un véritable *ouvrier*. (Voy. décr. 8 févr. 1860, Escoude ; 15 février 1864, Félix.)

Celui qui joint un commerce à l'exercice d'une

profession manuelle n'est plus à proprement parler un ouvrier ; il devient donc sujet à la patente. (Voy. décr. 21 avril 1864, Larigaldi.) Ainsi un boulanger qui expose en vente le pain qu'il fabrique avec des farines achetées par lui-même et qui, par conséquent, réalise un bénéfice indépendant de sa main-d'œuvre, est regardé comme un commerçant. (Voy. décr. 19 mars 1864, Michellon ; décr. 27 février 1867, Salafa.) On ne saurait davantage traiter comme ouvrier et soustraire à la patente celui qui, remplissant, d'ailleurs, toutes les conditions voulues pour l'exemption, posséderait un véritable établissement industriel. (Voy. décr. 15 février 1864, Drugeault ; 7 septembre 1864, Sénéchault.) On sent combien il est difficile de poser, en pareille matière, une règle absolue ; le conseil d'État lui même a indiqué qu'il se réservait de procéder, dans chaque affaire qui lui sera soumise, à l'appréciation des conditions dans lesquelles la profession est exercée.

307. — Les commis des maisons de commerce sont confondus avec les ouvriers dans une même exemption, sans doute parce que la loi les considère comme travaillant à gages dans les maisons, ateliers et boutiques. Ils jouissent de l'exemption et la conservent même quand, indépendamment du traitement fixe, ils ont un intérêt dans les bénéfices de la maison. (Voy. décr. 12 déc. 1851, Moinat et Tapissier.) Les commis-voyageurs plaçant sur échantillons ne sont pas imposés, mais celui-là qui transporte de commune en commune et vend aux détaillants pour le compte d'une maison de commerce, des marchandises non susceptibles d'être placées sur échantillons,

n'est plus un commis-voyageur : c'est un véritable colporteur qui doit la patente à ce titre. (Voy. décr. 26 nov. 1852, Delapersonne.)

Il peut paraître difficile de déterminer la différence qui existe entre le commis intéressé et l'associé ; nous expliquerons bientôt en parlant des associés comment on échappe à la confusion. (Voy. n° 314.)

La jurisprudence offre de nombreux exemples de réclamations soulevées par des contribuables qui prétendaient n'être que de simples commis, tandis qu'ils étaient taxés comme facteurs de denrées ou commissionnaires en marchandises. Les personnes qui exercent ces deux dernières professions sont à la disposition du public, soit pour acheter, soit pour vendre ; elles agissent en leur propre nom et pour leur compte ; leur industrie est distincte de l'industrie pratiquée par ceux qui les emploient ; on soutenait donc, avant 1858, qu'il n'y avait pas lieu d'imposer à la patente ceux qui se bornaient à faire, dans le lieu de leur résidence, ou même dans d'autres localités, moyennant des appointements fixes ou des remises proportionnelles, des achats ou des ventes, à recueillir des commandes pour le compte d'une maison de commerce. Ceux qui réussissaient à faire envisager ainsi leur situation étaient traités comme de simples commis (Voy. décr. 29 novembre 1848, Bocquet ; 5 mars 1852, Moinat).

Cependant, comme il est certain que, dans beaucoup de cas, et surtout quand la résidence est distincte, il y a exercice d'une industrie personnelle, la loi du 4 juin 1858 a introduit dans la quatrième classe du tableau A, la profession de *représentant du*

commerce ainsi définie : celui qui n'étant pas courtier et n'ayant ni boutique, ni magasin, achète, au nom et pour le compte de marchands, moyennant une remise proportionnelle au prix des achats ou des ventes. La difficulté s'est donc déplacée ; elle consiste maintenant à distinguer le représentant de commerce du simple commis.

Si le contribuable n'est attaché qu'à une seule maison de commerce, agit sous la responsabilité de cette maison et n'a pas de magasins qui lui appartiennent en propre, il semble qu'on ne pourra méconnaître les caractères du simple commis. (Voy. ord. 26 mai 1845, Collet; décr. 31 mai 1848, Barthélemy.) Si, au contraire, il est attaché à plusieurs maisons ou encore, n'étant attaché qu'à une seule maison, agit sous sa responsabilité et conserve un certain degré d'indépendance vis-à-vis du commettant, il sera tantôt un représentant du commerce, tantôt un facteur en marchandises. (Voy. décr. 15 février 1864, Cosquer; 3 mars 1864, Hovine ; 30 août 1867, Fay.) Dans ce dernier cas, la rétribution consistera toujours en remises proportionnelles ; mais nous ne regardons pas cette circonstance comme caractéristique, parce qu'elle n'est pas exclusive de la position de commis.

308. — La loi du 10 juin 1853 est revenue, par un article spécial (Voy. art. 13), sur les patentes pour dire qu'à partir du 1er janvier 1854, les fabricants à métiers à façon ayant moins de dix métiers seraient exemptés de la patente. Lorsque ces fabricants ont dix métiers ou plus, le droit fixe est pour eux réductible à moitié. (L. 25 avril 1844, tableau A.)

309. — Nous devons ajouter, pour compléter le ta-

bleau des exemptions, que la patente n'est due ni par les porteurs de contraintes (Voy. arrêté du 16 messidor an VIII), ni par les pêcheurs, alors même que la barque qu'ils montent leur appartient (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 4°), ni par les capitaines de navires de commerce ne naviguant pas pour leur compte (Voy. *ib.* art. 13, 6°), ni par les cantiniers attachés à l'armée, ni par les écrivains publics (Voy. *ib.*), ni par les associés attachés aux établissements de fabrication à métiers ou de filature (Voy. L. 25 mars 1817, art. 67), ni par les fabricants de salpêtre commissionnés. (Voy. L. 10 mars 1819, article 4.)

Enfin, il ne nous reste plus à mentionner que les marchands ambulants et les marchands sous échoppe et en étalage. Les personnes qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage ou dans les marchés, soit des fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et figures de plâtre, soit des fruits, des légumes, des poissons, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles; les savetiers, les chiffonniers au crochet, les porteurs d'eau à la bretelle ou avec voiture à bras, les rémouleurs ambulants, les gardes-malades sont entièrement exemptés. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 6°.)

Tous ceux qui vendent en ambulance des objets non compris dans les exemptions déterminées par l'article précédent, et tous les marchands en étalage ou sous échoppe, sont passibles de la moitié des droits que payent les marchands vendant les mêmes objets en boutique. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux bouchers, épiciers et autres marchands ayant un étal permanent ou occupant des

places fixes dans les halles et marchés. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 14.)

310. — Passons à l'exposé des règles générales auxquelles sont soumis les patentables.

Aux termes de l'art. 7 de la loi de 1844, « le patentable qui exerce plusieurs commerces, industries « ou professions, même dans plusieurs communes « différentes, ne peut être soumis qu'à un seul droit « fixe.

« Ce droit est toujours le plus élevé de ceux qu'il « aurait à payer s'il était assujetti à autant de droits « fixes qu'il exerce de professions. »

Il semble, au premier coup d'œil, disait à la chambre des députés le rapporteur de cette loi, qu'il serait strictement juste de faire payer autant de droits fixes qu'il y a d'industries exercées, mais si cette règle venait à être appliquée, elle n'atteindrait pas seulement les gros marchands qui causent tant d'ombrage au commerce de détail de la capitale, et plus des deux tiers des patentables de nos campagnes en seraient pour ainsi dire frappés de mort. S'il fallait leur demander un droit fixe pour l'épicerie, un pour la mercerie, un pour la quincaillerie, un pour chaque branche de leur petit négoce, combien d'entre eux résisteraient à cette aggravation d'impôt?

Mais si la réunion de plusieurs industries dans un même local est loin de constituer un signe certain de l'extension des affaires, la possession simultanée de plusieurs établissements permet de supposer des opérations plus fructueuses et plus étendues. C'est en s'inspirant de cette idée que la loi du 18 mai 1850, dans son art. 19, avait disposé que les patentables

compris aux tableaux A et B annexés à la loi du 25 avril 1844 et aux tableaux D et E annexés à la loi même de 1850, ayant plusieurs établissements, boutiques ou magasins de même espèce ou d'espèces différentes, paieraient un droit fixe entier pour l'établissement donnant lieu au droit le plus élevé, soit en raison de la population, soit en raison de la nature du commerce, de l'industrie ou de la profession, et, en outre, pour chacun des autres établissements, boutiques ou magasins, un demi-droit fixe calculé en raison de la population et de la profession exercée dans l'établissement, sans que, d'ailleurs, la somme des demi-droits fixes additionnels pût, en aucun cas, excéder le double du droit fixe principal.

Il résultait de cet article que de deux établissements semblables, l'un était frappé du demi-droit fixe et l'autre en était exempt selon qu'ils appartenaient à des patentables dont l'établissement principal était rangé dans telle ou telle catégorie ; l'art. 4 de la loi de finances du 4 juin 1858 a eu pour but de faire disparaître cette anomalie et aussi de supprimer le maximum qui limitait le droit fixe et les demi-droits fixes cumulés au double du droit fixe principal : « le patentable ayant plusieurs établissements, bou- « tiques ou magasins de même espèce ou d'espèces « différentes est, *quelle que soit sa classe ou sa catégorie* « *comme patentable*, imposable au droit fixe entier « pour l'établissement, la boutique ou le magasin « donnant lieu au droit fixe le plus élevé, soit en « raison de la population, soit en raison de la nature « du commerce, de l'industrie ou de la profession. Il « est imposable pour chacun des autres établisse-

« ments, boutiques ou magasins, à la moitié du droit « fixe afférent au commerce, à l'industrie ou à la « profession qui sont exercés. »

311. — La difficulté qui s'est présentée le plus fréquemment dans l'application de ces dispositions a été celle de savoir ce qu'il fallait entendre par un double établissement et notamment s'il y avait lieu de considérer comme possédant deux établissements distincts le commerçant qui se bornait à vendre dans son magasin les produits de sa fabrique. Le conseil d'État admet bien que si la fabrique est très-rapprochée du magasin de vente et ne contient point de resserres pour les marchandises, elle ne forme qu'une partie de l'établissement commercial (Voy. décr. 29 janvier 1862, Mélot); mais si des ventes ont lieu à la fabrique et qu'elle puisse se suffire à elle même, on la regarde comme un établissement complet, susceptible d'être imposé indépendamment du magasin de vente (Voy. décr. 10 mars 1862, Court; 19 juin 1867, Bizet). Un étal permanent dans la halle d'une commune autre que celle où est située la fabrique est également considéré comme constituant le double établissement. (Voy. décr. 18 août 1862, Lardans; 21 septembre 1863, Cauzard.) Cette jurisprudence a donné lieu à des pétitions qui, renvoyées par le Sénat au gouvernement, ont motivé l'introduction dans la loi du budget de 1869 d'une disposition nouvelle aux termes de laquelle le fabricant qui ne fait pas dans son établissement la vente de ses produits, n'est pas imposable au demi-droit fixe additionnel pour le magasin séparé dans lequel il se borne à vendre en gros les seuls produits de sa fabrication.

Quant au fabricant qui opèrerait des ventes à la fois dans son établissement industriel et dans un magasin de vente séparé, la loi, dit l'exposé des motifs, continuera à le considérer comme ayant pris la qualité de marchand à côté de celle de fabricant. Ainsi, l'innovation se réduit à lever le scrupule qui obligeait le conseil d'État à n'admettre l'unité d'établissement qu'au cas où la fabrique et le magasin de vente qui se complétaient réciproquement existaient à proximité l'un de l'autre dans la même localité.

312. — Revenons à l'art. 7 de la loi du 25 avril 1844; nous avons exposé les modifications qu'il a subies au cas de pluralité d'établissements; il a été également modifié pour le cas où plusieurs industries sont exercées dans le même établissement: « Les patentables « exerçant plusieurs industries tarifées au tableau « C, annexé à la loi du 25 avril 1844, et au tableau F, « annexé à la présente loi, en raison du nombre d'ou- « vriers, de machines ou d'instruments, seront, dit « l'art. 17 de la loi du 18 mai 1850, imposés d'après « tous ces moyens de production, sans toutefois, que « le droit fixe puisse dépasser le maximum établi pour « celle des industries exercées qui est passible du « droit fixe le plus élevé. » Ici le droit fixe continue d'être unique; seulement il est composé de plusieurs éléments.

Dans une circulaire du 4 novembre 1850, l'administration a expliqué qu'on devait admettre l'unité d'établissement lorsque les différents commerces ou industries étaient exercés dans le même local ou dans les diverses pièces d'une même maison ayant entre elles des communications intérieures; elle a ajouté

qu'en cas de doute, l'existence de préposés spéciaux à chaque industrie exercée était le signe de la pluralité d'établissements et motivait l'application de l'art. 17 de la loi de 1850. Ces règles tracées à ses agents par l'administration sont d'une exactitude incontestable; et le conseil d'État n'a pas hésité à les sanctionner (Voy. décr. 28 novembre 1855, Adam; 6 mai 1857, Fayet; 18 novembre 1863, Leblais); mais il les applique sans rigueur et surtout lorsqu'il s'agit d'industries peu importantes et d'une nature analogue exercées dans la même maison, il repousse les distinctions subtiles et minutieuses. (Voy. décr. 19 décembre 1855, Guyon; 13 février 1856, Cordier; 8 décembre 1857, Mariette; 5 janvier 1858, Gaud; 13 janvier 1863, Guilhot.)

313. — Par dérogation à la règle de l'annualité de l'impôt, l'art. 23 de la loi du 25 avril 1844 décide que les patentés qui, dans le cours de l'année, entreprennent une profession d'une classe supérieure à celle qu'ils exerçaient d'abord, ou qui transportent leur établissement dans une commune d'une plus forte population, sont tenus de payer au prorata un supplément de droit fixe. Le conseil d'État restreignait l'application de cette disposition aux faits nouveaux survenus dans le courant de l'année et jugeait que le patentable qui avait commencé à exercer sa profession dès le moment de la confection du rôle général ou même dans l'intervalle entre la confection du rôle et le 1er janvier, ne pouvait être repris par voie de rôle supplémentaire (Voy. décr. 5 octobre 1857, Marly); l'art. 13 de la loi du 4 juin 1858 a réparé cet oubli du législateur de 1844, en permettant d'impo-

ser un supplément de patente pour les faits nouveaux qui se sont produits entre l'époque où le droit primitif a été assis et le 1er janvier de l'année pour laquelle ce droit a été établi. Les droits, d'ailleurs, ne sont dus qu'à partir du 1er janvier de l'année pour laquelle le rôle primitif a été émis. A l'égard des changements survenus dans le cours de l'année dont le rôle général a été publié, la contribution n'est perçue qu'à partir du 1er du mois dans lequel la profession a été embrassée ou le changement introduit.

Si le Trésor a droit en certains cas de se prévaloir des circonstances de nature à augmenter l'impôt, le patentable ne peut, au contraire, invoquer celles qui tendraient à le diminuer, soit qu'il abandonne sa profession pour en prendre une autre d'une classe inférieure, soit qu'il en transporte le siége dans une commune moins peuplée, soit qu'il réduise l'étendue des locaux occupés, la patente n'en reste pas moins fixée d'après l'état des choses au commencement de l'année.

314. — Il est de principe que les patentes sont personnelles et ne peuvent servir qu'à ceux qui les obtiennent ; en conséquence, chaque associé en nom collectif d'une même maison de banque, de commerce en gros ou en détail et de toute autre profession et industrie assujettie à la patente, est tenu d'avoir la sienne. Toutefois, l'associé principal paie seul le droit fixe et entier ; ce même droit est divisé en autant de parts qu'il y a d'associés en nom collectif, et une de ces parts est imposée à chaque associé secondaire, sans pouvoir, dans le cas prévu par l'art. 23 de la loi du 18 mai 1850, dépasser le vingtième du

droit fixe imposable au nom de l'associé principal. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 16, et L. 28 juillet 1860, art. 19.) Le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal, et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie, et la maison de chacun des autres associés est affranchie du droit proportionnel, à moins qu'elle ne serve à l'exercice de l'industrie sociale. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 16.)

Si l'on éprouvait quelque difficulté à reconnaître l'associé principal, il faudrait attribuer cette qualification à celui dont le nom serait placé le premier dans la raison sociale. Cependant, si, par hasard, un autre avait des capitaux plus considérables dans la société et une part plus grande dans les bénéfices, cette circonstance devrait l'emporter sur la considération tirée de l'ordre des noms. En général, il faudra, dans chaque espèce particulière, s'attacher à découvrir la réalité des faits pour s'y conformer. L'associé principal une fois reconnu est traité comme un patentable ordinaire auquel appartiendraient les divers établissements possédés par la société. Quant aux associés secondaires, ils sont, quel que soit le lieu de leur résidence, imposables à la portion de droit fixe mise à leur charge, dans la commune où l'associé principal est imposé au droit fixe, c'est-à-dire, lorsque la société possède plusieurs établissements situés dans des communes diverses, dans celle de ces communes où le droit fixe est le plus élevé. (Voy. décr. 17 mai 1851, Guy; 13 sept. 1855, Saavedra.)

Le demi-droit de patente imposé avant la loi du 28 juillet 1860 aux associés secondaires, avait paru

excessif pour les membres des associations ouvrières. On avait donc décidé que le droit, au lieu d'être de moitié, ne serait pour eux que du vingtième. (Voy. L. 18 mai 1850, art. 23.)

Pour celles de ces associations qui ont continué d'exister, la loi du 4 juin 1858 a inauguré un régime encore plus favorable, car lorsque la coopération des associés se réduira, en réalité, à un simple travail manuel, ils profiteront de l'exemption totale accordée aux ouvriers par l'art. 9. (Voy. circ. du 30 août 1858.)

Les sociétés ou compagnies anonymes ayant pour but une entreprise industrielle ou commerciale, sont imposées à un seul droit fixe sous la désignation de l'objet de l'entreprise, sans préjudice du droit proportionnel. La patente assignée à ces sociétés ou compagnies ne dispense aucun des actionnaires ou sociétaires du paiement des droits de patente auxquels il pourrait être personnellement assujetti pour l'exercice d'une industrie particulière. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 17.)

Dans la société anonyme, les associés sont tous inconnus ; elle n'existe même pas sous un nom social et n'est qualifiée que par la désignation de l'objet de son entreprise. Cette société agit, traite et s'oblige par l'intermédiaire d'un ou plusieurs administrateurs. Ses mandataires la représenteront pour l'accomplissement de son obligation relative à la patente, comme pour toutes les autres.

Les associés en commandite ne sont point obligés de se munir d'une patente. La société n'est représentée, aux yeux de la loi, que par les associés solidaires et en nom. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 5º.)

Les gérants et associés solidaires des sociétés en commandite sont d'ailleurs soumis à la patente, quand ils exercent une industrie particulière. (Voy. L. 18 mai 1850, art. 24.)

315. — Chaque associé en nom collectif qui agit en cette qualité au nom et dans l'intérêt de la société, est tenu d'avoir sa patente suivant les règles écrites dans l'art. 25 de la loi du 25 avril 1844, que nous avons transcrit plus haut. Mais la même obligation incombe-t-elle à l'associé qui demeure étranger à la gestion sociale? Nous croyons que la négative peut se soutenir par des raisons très-plausibles. La patente n'est exigée que de *ceux qui exercent une industrie* (Voy. L. 25 avril 1844, art. 1er) ; or, l'associé en nom collectif qui demeure étranger à la gestiou sociale, n'exerce vraiment pas l'industrie entreprise par la société et motivant la patente. La loi elle-même, en déduisant l'obligation pour chaque associé de se munir d'une patente du principe que *la patente ne peut servir qu'à celui qui l'a obtenue*, n'a en vue que l'associé qui a à se servir de la patente, que celui, par conséquent, qui participe aux opérations qui la motivent (V. art. 15); et si elle n'a expressément désigné comme exempts que les *commanditaires*, c'est qu'à une époque où l'on était bien loin d'avoir sur les sociétés des idées exactes et de distinguer des espèces que le Code de commerce lui-même eut peine à définir, il était naturel de se laisser entraîner à désigner sous la dénomination générale de *commanditaire* tout associé qui s'abstenait de participer à la gestion sociale. Cependant, nous devons dire qu'un amendement en ce sens présenté dans la discussion de la loi de 1844 a été rejeté; le

besoin de simplicité et d'uniformité l'a emporté sur les considérations juridiques. (Voy. décr. 17 sept. 1854, Sourdeaux ; 9 janv. 1856, Walter.)

316. — Lorsqu'elle recherche si la qualité d'associé appartient à telle ou telle personne, l'administration a pour guide les règles du droit commun et les décisions des tribunaux, qui ont, chaque jour, à examiner et juger ces sortes de questions, dans les contestations commerciales ou civiles. Le même secours aide aussi à distinguer l'associé du commis ou du mandataire; toutefois, la différence du point de vue sous lequel la question se présente nous semble commander quelque modification dans les règles qui doivent présider à la solution. Lorsque la question s'engage entre les membres de la société, ou bien entre les associés et les tiers, que les actes constitutifs de la société soient interrogés, et que la participation aux bénéfices et aux pertes forme le caractère distinctif de l'associé, rien de plus juste ; mais dès qu'il s'agit de l'application de la loi des patentes, ce n'est plus dans son rapport avec les droits vis-à-vis de l'association ou des tiers, que la qualité d'associé est débattue et jugée ; elle ne s'élève et ne doit être tranchée que relativement à l'assiette des droits fiscaux, vis-à-vis du Trésor ; le caractère auquel il importe de s'attacher de préférence, est donc celui qui, en raison de la pensée qui l'animait, a dû principalement frapper l'esprit du législateur. Cela posé, qu'a voulu le législateur ? Ce qu'il a voulu pour toutes les industries, à savoir ménager un prélèvement au profit de l'État sur la totalité des produits de l'industrie sociale. Quel moyen a-t-il pris pour atteindre ces produits ?

Il a pour la société, comme pour les individus, frappé sur ceux qui exercent l'industrie et qui profitent de ses produits. L'associé pour lui, c'est donc avant tout, celui qui, participant ou ayant le droit de participer à la gestion sociale, vient prendre une part dans les bénéfices de l'entreprise.

Voici une ordonnance qui nous semble conforme à cette doctrine :

Un sieur Court, imposé comme associé d'une maison de commerce, connue à Marseille sous la raison *Payen et Comp.*, invoquait, pour justifier sa réclamation, diverses circonstances que M. le Ministre des finances, en émettant un avis favorable au réclamant, résumait ainsi :

« Le sieur Court fait tous les actes de commerce « que ferait un associé ; néanmoins, comme son nom « ne figure pas dans l'acte de société, qu'il n'est pas « prouvé qu'il ait pris le titre ou la qualité d'associé « de la maison de commerce Payen et Comp. dans « aucune des transactions commerciales qu'il a opé- « rées pour cette maison ; que, s'il prend part aux « bénéfices que fait le sieur Payen, il n'est point « établi qu'il participe aussi à ses pertes, ce qui « constitue l'associé proprement dit ; qu'il persiste « enfin à se dire le simple commis du sieur Payen, « l'homme revêtu de toute sa confiance, et que le « contraire ne résulte pas de l'instruction ; j'estime « qu'il n'y avait pas lieu de le soumettre au droit de « patente. »

Malgré ces observations, la requête a été rejetée.

« Considérant qu'il résultait de l'instruction que le

« sieur Court était associé du sieur Payen. » (Voy. ord. 11 avril 1837, Court.)

La même doctrine nous paraît aussi servir de base à des décisions plus récentes (Voy. ord. 27 août 1839, Chenot ; ord. 6 juin 1844, Renault ; décr. 25 mai 1850, Boullet).

317. — D'après l'économie de la loi, le droit du fisc procède essentiellement de la nature des opérations ; on ne peut donc supposer que son existence dépende jamais du mode d'organisation de l'entreprise. Peu importe que la société soit en nom collectif, en commandite ou anonyme ; si l'objet de son exploitation rentre dans les commerce, industrie et profession assujettis à la patente, elle doit être patentée.

Quant à la détermination des actes qui donnent lieu à la patente, on n'a pas perdu de vue les développements dans lesquels nous sommes entré pour établir que la loi a voulu proscrire toute distinction entre les actes de commerce et les actes civils, entre les travaux purement manuels et ceux dans lesquels l'intelligence a plus ou moins de part, et qu'en un mot, tout acte non compris dans une des exceptions formellement stipulées, dès l'instant qu'il se produit dans une pensée de bénéfice à réaliser, et qu'il est destiné à se renouveler dans un esprit de suite et de succession habituelle, tombe sous le coup de la patente. Que cette règle soit applicable aux actes des sociétés aussi bien qu'aux actes émanant des individus, c'est ce qui nous semble hors de doute. La société, en effet, quelle que soit sa condition vis-à-vis des membres qui la composent, n'est et ne peut être

vis-à-vis des tiers, soit sous les rapports de police, soit sous les rapports fiscaux, soit enfin sous les rapports civils et commerciaux, qu'une personne : on n'en a fait un *être moral* que pour la soumettre à toutes les règles propres aux individus.

En fait, les sociétés commerciales sont de beaucoup les plus nombreuses, et il est naturel que ce caractère soit, le plus ordinairement, invoqué pour justifier la patente à leur égard, parce qu'il est décisif et, en général, d'une constatation facile. Mais le droit, tel que nous nous sommes efforcé de l'établir, n'en a pas moins une grande importance. Son application ne donne pas seulement le moyen d'atteindre les sociétés dont le caractère est purement et évidemment civil ; elle est surtout précieuse en ce qu'elle dispense de rechercher, recherche souvent difficile, quel est le véritable caractère, commercial ou civil, de telle ou telle société. Prenons les compagnies d'assurances. La discussion ne serait-elle pas longue et sérieuse, s'il fallait les suivre dans la variété de leurs objets et analyser leurs diverses opérations pour distinguer celles qui doivent être considérées comme sociétés commerciales de celles qui demeurent étrangères à tout négoce ? Combien n'est-il pas plus simple, le renouvellement et la succession des actes étant ici incontestables, de se demander quel est le but proposé, le résultat promis et espéré pour les membres de la compagnie ; si c'est ou non, dans l'espoir d'un lucre qu'on opère. On voit tout d'un coup ce genre de société se partager en deux classes. Dans les unes, celles qui ne reposent que sur la mutualité, les particuliers qu'elles comprennent

ne se proposent, comme but direct et principal, que de se mettre en garde contre le malheur, en se ménageant une indemnité à des pertes possibles. Les actes n'interviennent point dans une pensée de lucre, ils ne sauraient être assujettis à la patente : la société ne la devra ni pour ses membres, ni pour son directeur, sans néanmoins que celui-ci puisse s'en dispenser pour sa propre industrie, si la nature de ses relations avec la société, si son mode de rétribution le plaçait hors de la classe des commis à gages, des employés à traitement fixe et annuel. (Voy. décr. 31 mai 1866, Thouret.) Les autres, au contraire, existent en dehors des assurés, elles traitent avec eux, d'après des calculs de probabilité, en vue de réaliser des bénéfices à partager entre leurs membres et, à ce titre, elles sont imposables. On n'a pas, en effet, d'autres principes à suivre dans l'application de l'exemption consacrée pour « les caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement, et les assurances mutuelles régulièrement autorisées. » (Voy. L. 25 avril 1844, art. 13, 5°.)

Les mêmes motifs font dispenser de la patente les sociétés dites *alimentaires* dont les membres se réunissent pour profiter des avantages que peut offrir l'achat en gros des denrées et objets de consommation. (Voy. décr. 6 août 1863, Roche.)

318. — Nous dirons, en traitant des droits fixe et proportionnel, comment ces droits se déterminent pour les patentes en matière de société.

319. — Remarquons, pour terminer ce qui a trait à l'obligation de se munir d'une patente personnelle, qu'une seule suffit pour les mari et femme, même

séparés de biens, à moins qu'ils n'aient des établissements distincts. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 15.)

320. — Tout citoyen muni d'une patente peut exercer son commerce, sa profession ou son industrie dans toute l'étendue de l'empire. Il est tenu de la représenter à toute réquisition des maires, adjoints, commissaires de police ou autres officiers de police judiciaire.

Le patenté qui aura égaré sa patente ou qui sera dans le cas d'en justifier hors de son domicile, pourra se faire délivrer un certificat par le directeur ou par le contrôleur des contributions directes. Ce certificat fera mention des motifs qui obligent le patenté à le réclamer et devra être sur papier timbré quoique l'art. 12 de la loi du 4 juin 1858 ait affranchi du droit de timbre les formules de patente. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 27 et 31.)

321. — On sait déjà que si un citoyen patenté, changeant son domicile pendant le cours de l'année, se retire dans une commune où, en raison de la population, le droit fiscal est plus fort, il a à payer un supplément au prorata du nombre de mois qui restent à courir. (Voy. *ibid.*, art. 23 et *sup.* n° 313.) Quant au droit proportionnel, nous expliquerons plus tard qu'il est dû dans chaque commune où le patenté a un établissement, et qu'en cas de changement, il paye, aussi au *prorata*, pour celui qu'il prend. (Voy. *ibid.*, art. 23.)

322. — La contribution des patentes est due pour l'année entière, par tous les individus exerçant au mois de janvier une profession imposable. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 23.) C'est par conséquent et sauf ce

qui a été dit plus haut de l'imposition par voie de rôle supplémentaire, l'état du contribuable au commencement de l'exercice, qui détermine sa position définitive vis-à-vis du trésor. Ceux qui, au 1er janvier, se trouvent compris dans la classe des patentables, y demeurent, quoi qu'il arrive de la cause qui les y a fait entrer : les cessations de commerce, industrie, métier ou profession, les exemptions mêmes ne peuvent être invoquées et avoir d'effet que pour l'année suivante. (Voy. décr. 24 mars 1849, Taron ; 5 janvier 1850, Hardouin ; 2 août 1851, Bremont ; 11 janv. 1853, Bézé ; 15 août 1855, Bresse ; 4 juin 1867, Boggiano.)

323. — Si l'application de cette règle n'était maintenue avec une grande rigueur, les ressources de l'État manqueraient du degré de certitude et de régularité qui fait la base du système financier. Elle n'admet que deux exceptions.

La première est écrite dans l'art. 23, en ces termes : « En cas de fermeture des magasins, boutiques « et ateliers, par suite de décès ou de faillite *décla-* « *rée* (1), les droits ne seront dus que pour le passé « et pour le mois courant. Sur la réclamation des « parties intéressées, il sera accordé décharge du « surplus de la taxe. » Cette exception, qui repose sur un motif d'équité, dépend d'événements que les statistiques permettent jusqu'à un certain point de prévoir et de prendre en considération, lors de la fixation des contingents alloués à l'État. Et d'un autre côté,

(1) Il faut qu'il soit intervenu un jugement déclaratif ; la seule existence d'un arrangement avec les créanciers n'aurait aucun effet au point de vue de la dispense partielle. (Voy. décr. 10 janvier 1865, Letellier.)

il arrive, le plus ordinairement, que les héritiers continuent, au moins pour un temps, les opérations du défunt, les syndics, celles du failli. Les héritiers ou les syndics se rendent, par conséquent, eux-mêmes sujets à la patente, et sont portés à ce titre, sur les rôles supplémentaires. En cas de décès d'un associé principal ou secondaire, l'établissement, s'il continue d'exister, supporte les droits de patente auxquels cet associé avait été imposé. (Voy. décr. 7 février 1865, Guillotin ; 16 août 1867, Petit-Demange.)

La seconde a trait aux cessions dont les établissements peuvent faire l'objet dans le cours de l'année. En cas de cession la patente du cédant est, sur sa demande, transférée à son successeur. (Voy. *ib.*, art. 23.) C'est là une facilité dont l'intérêt du trésor ne saurait souffrir.

324. — Les rôles supplémentaires, dont la confection et la destination seront expliquées plus au long lorsque nous parlerons de la rédaction des matrices et de la confection des rôles, comprennent notamment ceux qui entreprennent, dans le courant de l'année, un commerce, une profession, une industrie sujets à patente. Ils ne doivent la contribution qu'à partir du 1er du mois dans lequel ils ont commencé d'exercer, à moins que, par sa nature, la profession ne soit pas susceptible d'être exercée pendant toute l'année. Dans ce cas, la contribution sera due pour l'année entière, quelle que soit l'époque à laquelle la profession aura été entreprise. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 23, et décr. 25 mars 1848, Delamarre.)

Passons à l'examen des droits auxquels sont assujettis les patentables.

Art. 2. — Droits à payer par les patentables.

325. — Le droit de patente se divise en droit fixe et en droit proportionnel.

325. — La contribution des patentes se compose d'un droit *fixe* et d'un droit *proportionnel*. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 2.) Le droit fixe ne se paie en principe qu'une fois (Voy. *sup.*, n° 310 et suiv.) ; il doit être acquitté par tous les patentables, à l'exception de ceux qui sont compris au tableau G, annexé à la loi du 18 mai 1850. (Voy. *sup.*, n° 296.)

Le droit *proportionnel* se paie autant de fois que le patentable a d'établissements ; mais il n'est pas dû par tous. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 10.)

Parlons d'abord du droit fixe.

§ 1. — *Du droit fixe.*

326. — Classement général.
327. — Premier tarif. — Professions imposées eu égard à la population. — Marchands en gros, en demi-gros, en détail.
328. — Observations sur quelques professions comprises au tableau A. — Entrepreneurs de bâtiments.
329. — Directeurs d'agences ou bureaux d'affaires.
330. — Marchands de vin.
331. — Tarif exceptionnel pour les professions taxées eu égard à la population, tableaux B et E.
332. — Banquiers. — Comptoirs d'escompte.
333. — Commissionnaires et courtiers.
334. — Négociants.
335. — Professions imposées sans égard à la population, tableau C.
336. — Armateurs.
337. — Banques des départements.
338. — Fabricants à métier.
339. — Filateurs de laine, de chanvre, lin et coton.
340. — Entrepreneurs ou directeurs de spectacles.

326. — Le droit fixe est aujourd'hui réglé par des tarifs annexés à la loi du 25 avril 1844 et à celles des 18 mai 1850, 4 juin 1858, 23 mai 1863 et 2 août 1868. La première de ces lois classait tous les patentables imposés au droit fixe dans quatre tableaux A, B, C et D, auxquels sont venues se rattacher successivement les modifications introduites par les lois subséquentes.

Le tableau A comprend les professions pour lesquelles le principal élément de prospérité est l'affluence des acheteurs, et dont par conséquent, l'importance peut se mesurer assez exactement par le chiffre de la population des communes où elles s'exercent. Ce sont principalement les professions de marchands en boutiques ou en magasins, c'est-à-dire, de la très-grande majorité des patentables. Sur 1,337,546 personnes soumises en 1844 à la contribution des patentes, 1,285,612 appartenaient à cette première classe.

Le tableau B énumère certaines professions qui, bien que taxées eu égard à la population, ne doivent cependant pas, à raison de leur importance et de la

nature de leurs opérations, être soumises au tarif général du tableau A.

Enfin les tableaux C et D contiennent les fabriques à métiers, filatures et autres établissements industriels proprement dits, c'est-à-dire les usines ou manufactures dont les produits ne s'adressent pas à des consommateurs locaux ; en se plaçant hors des villes, les propriétaires de ces établissements diminuent même leurs dépenses et augmentent leurs chances de succès. Ils sont donc taxés sans égard à la population du lieu de leur résidence.

Ce qui distingue le premier tarif (tableau A), c'est un caractère de généralité. Il comprend huit classes et huit degrés de population, en sorte que le droit varie, à la fois, en raison de l'importance présumée de la profession en elle-même et en raison de l'importance que lui communique le nombre plus ou moins grand des habitants du lieu où elle s'exerce. Ce tableau est ainsi composé :

CLASSES.	De 100,000 âmes et au-dessus	De 50,000 à 100,000	De 30,000 à 50,000	De 20,000 à 30,000	De 10,000 à 20,000	De 5,000 à 10,000	De 2,000 à 5,000	De 2,000 âmes et au-dessous
	FR.	FR.	FR	FR.	FR.	FR.	FR.	FR.
1re.	500	240	180	120	80	50	45	35
2e.	150	120	90	60	45	40	30	25
3e.	100	80	60	40	30	25	22	19
4e.	75	60	45	30	25	20	18	12
5e.	50	40	30	20	15	12	9	7
6e.	40	32	24	16	10	8	6	4
7e.	20	16	12	8	8	5	4	3
8e.	12	10	8	6	5	4	3	2

Enfin, pour l'établissement du droit fixe en ce qui concerne une partie des professions ou commerces portés aux tableaux A et D, il faut encore tenir compte d'un troisième élément : la taxe varie dans les mêmes commerces en raison de la manière dont ils s'exercent. Ainsi, la loi distingue trois espèces de marchands : Les marchands en gros, les marchands en demi-gros, et les marchands en détail, et les rend passibles chacun d'un droit fixe différent. Certains commerces n'admettent que la distinction du gros et du détail.

327. — Le marchand en gros est celui qui vend habituellement à d'autres marchands, soit que ces derniers fassent eux-mêmes le commerce en gros, soit qu'ils le fassent en demi-gros ou en détail. Le marchand en demi-gros est celui dont le commerce participe du commerce en gros et du commerce en détail ; on le reconnaît à ce fait qu'il vend habituellement, dans le même établissement, aux marchands et aux consommateurs. Le marchand en détail est celui qui ne vend habituellement qu'aux consommateurs. (Voy. L. 18 mai 1850, tableau D, et circ. du 30 août 1858.) La principale, on peut même dire l'unique condition à considérer, pour déterminer la situation du patentable, c'est la nature *habituelle* de ses ventes. Il ne suffirait pas qu'un marchand dont les opérations habituelles constitueraient un commerce de détail eût fait accidentellement quelques ventes à un autre marchand, pour qu'il pût être qualifié marchand en demi-gros (Voy. décr. 24 juill. 1852, Denéchau-Petit) ; et réciproquement, c'est en vain qu'un marchand dont les ventes habituelles auraient lieu en gros établirait qu'il a quelquefois vendu direc-

tement à des consommateurs. (Voy. décr. 9 janvier 1856, Duquesnoy ; 12 septembre 1864, Lavaud.) Il faudrait que, de part et d'autre, les ventes dont il s'agit eussent pris le caractère de fait habituel pour motiver l'élévation ou l'abaissement de classe.

Le contribuable qui vend habituellement aux détaillants et aux consommateurs, mais pour la profession duquel la catégorie du demi-gros n'a pas été établie, doit être imposé comme marchand en gros. (Voy. décr. 30 janv. 1867, Declercq.)

Mais quelles ventes doivent être regardées comme faites aux consommateurs ? La circulaire du 30 août 1858 répond que l'on doit considérer non comme des consommateurs, mais comme des marchands, les fabricants et artisans achetant des marchandises ou des matières pour les employer dans leur fabrication ou leur industrie. Ainsi l'on doit, dit cette circulaire, imposer comme marchands en gros : le marchand de chanvre qui vend habituellement aux cordiers ; le marchand de cuirs qui vend habituellement aux cordonniers et aux bourreliers ; le marchand d'huile qui vend aussi habituellement aux filateurs, aux tanneurs, etc.; le marchand de cristaux, de faïence, de porcelaine vendant dans les mêmes conditions aux parfumeurs, aux confiseurs, aux pharmaciens, les vases dans lesquels ils débitent leurs produits. Ces solutions sont exactes pour les espèces indiquées ; mais le conseil d'État n'accepte qu'avec réserve la doctrine sur laquelle elles reposent ; toute vente de matière première destinée à être employée dans une industrie ne lui paraît point par cela seul devoir nécessairement être considérée comme vente en gros ;

il exige de plus que la fourniture soit d'une quantité notable et excède sensiblement la mesure des consommations qui ont lieu dans l'intérieur des ménages. (Voy. décr. 3 avril 1856, Franchomme ; 22 avril 1857, Trapé ; 4 juillet 1860, Trébucien.)

328. — Les tableaux du tarif renferment la nomenclature par ordre alphabétique et suivant la classe à laquelle elles doivent appartenir, de toutes les professions soumises à la patente. Il ne peut entrer dans notre plan de reproduire cette énumération, et nous nous bornerons à appeler l'attention sur les caractères distinctifs de quelques professions.

On remarque dans la troisième classe, les *entrepreneurs de bâtiments*. Que doit-on comprendre sous cette qualification ? D'après une décision administrative, insérée dans la circulaire du 30 août 1858, on entend par entrepreneur celui qui entreprend à forfait ou sur série de prix, toutes les parties d'un bâtiment. Celui qui n'entreprend qu'une partie de bâtiment, telle que la maçonnerie, la charpente, la menuiserie, etc., est imposable, selon les cas, comme maçon, charpentier, menuisier, etc (maître ou entrepreneur). Ceux qui construisent sur des terrains qu'ils achètent pour leur propre compte, mais en vue de revendre pourraient, nous semble-t-il, être assujettis à la patente, si ces opérations étaient assez fréquemment renouvelées pour qu'on pût y voir l'exercice d'une véritable profession ; mais la patente ne serait pas celle d'entrepreneur (Voy. ord. 3 mars 1837, Leroy ; décr. 29 avril 1848, Dethieux). Il y aurait lieu à classement par assimilation.

329. — La quatrième classe comprend les directeurs d'agences ou bureaux d'affaires.

La loi n'ayant pas défini ce qu'on doit entendre par ces mots, la jurisprudence est d'autant plus importante à consulter.

Le petit nombre des opérations, le défaut d'employés, de bureaux ouverts, l'absence de marque et d'annonces, et enfin, le plus ou moins d'importance des salaires, n'ont jamais été considérés comme des circonstances exclusives de la profession d'agent d'affaires. On a imposé comme tel, tout individu acceptant des procurations pour représenter les parties devant la justice de paix, et leur donnant des conseils sur la direction de leurs affaires (Voy. ord. 23 juin 1846, Pépin Barbut ; 18 janvier 1848, min. des fin.; décr. 30 août 1867, Egreteau); faisant des ventes, des acquisitions et des locations de biens pour le compte d'autrui (Voy. ord. 31 juillet 1833, Denize; décret 6 décembre 1848, Gambin ; décr. 30 juin 1858, Sée) ; liquidant des successions ou préposé habituellement à l'administration des faillites (Voy. ordon. 13 août 1840, Brisset ; décr. 8 mai 1867, Jollivet); se chargeant habituellement de la gestion des biens et de la perception des revenus de plusieurs propriétaires ayant des intérêts distincts (Voy. décr. 30 nov. 1848, Hayette ; 20 déc. 1848, Delamarre; 31 mai 1851, Lagoguée; décr. 18 mars 1857, d'Hubert); assurant personnellement à forfait contre les chances du tirage au sort (Voy. ord. 18 mai 1846, Duverger). Les juges, dans le silence de la loi, se sont attachés à apprécier les faits dans leur

réalité, et nous paraissent l'avoir fait avec une constante sagesse ; car ils n'ont vu d'agent d'affaires que là où il y avait gestion et gestion habituelle pour autrui, en vue d'obtenir un salaire.

Les décisions qui, sous la loi de brumaire, soumettaient à la patente d'agent d'affaires les personnes se livrant à des opérations de prêt et d'escompte, ne sauraient avoir d'application aujourd'hui que la loi du 25 avril 1844 a imposé nominalement les escompteurs pour un droit plus fort que celui dont sont frappés les agents d'affaires.

330. — Les marchands de vin en gros figurent à la première classe, et les marchands de vins en détail à la quatrième ; mais pour cette profession, la loi s'écarte des dispositions qu'elle a adoptées pour toutes les autres.

On a reconnu qu'il n'y avait pas de marchand de vins en gros qui ne vendît directement aux consommateurs, et dès lors, on a pensé que, dans cette profession, la vente directe au consommateur ne comportait pas la distinction admise pour les autres professions en général. La première classe comprend donc au nombre des marchands de vins en gros, ceux-là mêmes qui font habituellement des livraisons directes aux consommateurs. On n'a relégué dans la quatrième classe, que ceux des marchands de vins qui ne vendent habituellement aux consommateurs que par paniers ou en bouteilles. Et encore les marchands de vins fins, qui ne vendent habituellement que par paniers, sont-ils considérés comme marchands en gros, parce que c'est en paniers que ces vins se livrent ordinairement au commerce.

331. — Le tableau B contient, comme nous l'avons dit, un tarif exceptionnel dont la graduation est aussi basée sur la population, mais qui, en raison de la nature et de l'importance des professions auxquelles il s'applique, est plus élevé que le tarif général. Ce second tarif s'applique aux agents de change, banquiers, commissionnaires, courtiers, entrepreneurs d'éclairage, fabricants de gaz, directeurs de monnaie, négociants, concessionnaires ou fermiers de péage sur les ponts, entrepreneurs de roulage, assureurs maritimes, et enfin aux marchands de vins ayant leur établissement dans l'entrepôt réel de Paris.

Pour certaines professions, le tableau B distingue les villes, d'une population inférieure à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel, de celles qui n'en ont pas. Dans les premières, le droit fixe doit être réglé non d'après leur population propre, mais d'après la population des villes classées dans la catégorie immédiatement supérieure (1).

332. — Au nombre des patentables de cette seconde espèce, on remarque les banquiers, les commissionnaires et courtiers et les négociants.

Dans un avis du 30 mai 1817 le comité des finances disait : « La qualité de banquier ne dépend pas de « l'existence d'une bourse dans une ville, mais de la

(1) Les villes au-dessous de 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel sont : Abbeville, Agde, Arles, Bayonne, Boulogne, Calais, Cette, Cherbourg, Dieppe, Dunkerque, Granville, Honfleur, la Rochelle, le Havre, le Légué (Côtes-du-Nord), Lorient, Morlaix, Mulhouse, Port-Vendres, Saint-Malo, Saint-Martin de Rhé, Saint-Servan, Saint-Valery, Tonnay-Charente, Tourcoing et Valenciennes.

« cumulation des opérations dites de banque, telles « que les crédits, les acceptations, les changes, les « traites et remises de place en place, et autres.

« La patente de banquier est hors de classe et fort « élevée ; quelques opérations de banque, inévita- « ment liées avec les opérations commerciales, ne « suffisent pas pour transformer en banquier un « commerçant qui exploite notoirement une branche « de commerce. On doit, en conséquence, s'abstenir « de multiplier la qualification de banquier : cette « patente ne peut être justement demandée qu'à ceux « qui font des opérations de banque l'objet habituel « et principal de leurs spéculations, sous aucune « des dénominations qui distinguent les différents « genres de commerce. »

Le conseil d'État s'est dans le principe, guidé sur cette doctrine, car il n'a soumis à la patente de banquier que les négociants chez lesquels on trouvait en tout temps et pour toute somme, du papier sur les principales places de l'intérieur et de l'étranger (1). (Voy. ord. 14 janvier 1824, Faure.)

Mais, dans la suite, il s'en est progressivement écarté, jusqu'à arriver à imposer à la patente de banquier le commerçant, qui, outre l'industrie à laquelle il se livre, fait habituellement des opérations de banque indépendantes de ses transactions commerciales (Voy. ord. 8 avril 1847, Lagelouse ; 27 mai 1847, Lahirigoyen ; 15 septembre 1847, min. fin.), sans avoir d'ailleurs aucun égard, soit à l'importance de

(1) C'est dans l'analyse de cette affaire que l'arrêtiste a reproduit l'avis que je viens de citer, du 30 mai 1817. (Voy. Recueil de M. Lebon, alors rédigé par M. Macarel.)

ses affaires, soit à celle de la localité où il exerce son industrie (Voy. ord. 10 septembre 1845, dame Horrie et sieur Autier ; décr. 27 février 1866, Arnaud), et même sans s'inquiéter de savoir s'il emploie ou non des capitaux autres que les siens propres. (Voy. ord. 2 juillet 1840, Laperrine d'Hautpoul ; 14 juillet 1841, min. fin.)

Rien de plus sage, suivant nous, que la marche suivie en ce point ; elle offre un exemple éclatant de l'esprit que nous avons reconnu devoir présider à l'application des lois fiscales, et en particulier, de la loi des patentes. En 1817, le calme ne faisait que de naître, la confiance ranimait peu à peu les affaires, mais elles n'avaient point encore pris un grand essor. Les opérations de banque qui suivent le cours des affaires, étaient elles-mêmes peu nombreuses, peu régulières, partant, peu fructueuses, et il importait d'autant plus de ne les point gêner dans leur développement qu'elles sont l'instrument de toutes les transactions. A ce double titre, il était juste, il était sage de se montrer animé de la plus grande modération, et de ne frapper de la patente que les maisons de banque réellement en état d'en supporter le poids. Mais à mesure que la prospérité s'est accrue et que la circulation des fonds a pris une activité qui fait, à l'heure qu'il est, de la banque, l'une des industries les plus étendues et surtout les plus riches, le trésor a dû renoncer à ses sacrifices et étendre une perception dont la rigueur devenait sans danger.

Ces considérations si justes qu'elles soient, ne doivent pourtant pas entraîner l'administration à méconnaître l'autorité des faits et à confondre une indus-

trie avec une autre. Elle s'égarerait, par exemple, si elle prétendait frapper comme banquier, et non pas simplement comme escompteur, un individu qui se bornerait à escompter et à recouvrer des effets de commerce, alors même qu'il étendrait ses opérations à des villes autres que sa résidence. (Voy. décr. 25 juill. 1848, min. fin. ; 4 juin 1862, Chasseloup.)

Les comptoirs d'escompte ne sont imposés qu'au droit fixe de première classe et non au droit fixe exceptionnel auquel les banquiers sont assujettis (Voy. décr. 14 juin 1851, Rouquerol), à moins qu'ils ne pratiquent les opérations de banque dans toute leur étendue, auquel cas la patente de banquier leur est évidemment applicable. (Voy. décr. 7 mai 1857, comptoir d'escompte de Mulhouse.)

333. — Les caractères par lesquels les commissionnaires se distinguent des commis ont été signalés plus haut. On pourra aussi éprouver quelque difficulté à distinguer les commissionnaires des courtiers, mais ici comme ailleurs, ce n'est pas la qualité que s'attribue le patentable, mais la nature de ses opérations qu'il faudra prendre en considération pour fixer le droit. Par application de cette règle générale, le conseil d'État a constamment décidé qu'il y a lieu d'imposer à la patente, non en qualité de courtier, mais comme commissionnaire en marchandises, l'individu qui, commissionné en qualité de courtier pour une commune où il ne réside pas et n'a pas d'établissement, fixe son domicile dans une autre ville et fait dans cette ville, pour le compte d'autrui, des ventes et des achats de marchandises. (Voy. décr. 16 sept. 1848, min. fin.)

334. — La profession de négociant est définie par la circulaire du 30 août 1858, en ces termes : négociant, *celui qui fait le commerce en gros de plusieurs espèces de marchandises*, et cette définition paraît acceptée par la jurisprudence. Ainsi, un patentable qui fait en gros le commerce des vins et eaux-de-vie et qui expédie fréquemment de l'huile, du savon, des bouchons, des tuiles; celui qui vend à la fois, en gros, des fers, des vins, des farines et des laines ; celui qui vend en gros tous les objets nécessaires à l'approvisionnement et au gréement des navires, tels qu'épiceries, salaisons, savons, cordages, etc., sont des négociants (Voy. ord. 12 juin 1845, Fontemoing; décr. 11 nov. 1852, Brouzet; 10 décembre 1856, Grandet). Mais il faut prendre garde que l'expression *espèces de marchandises* doit être prise, dans la définition administrative, en un sens large, en sorte qu'on ne verra qu'une seule espèce de marchandises dans l'ensemble des denrées ou matières dont la vente constitue d'ordinaire un commerce déterminé. Par exemple, celui qui vend en gros des vins, eaux-de-vie, liqueurs et vinaigres exploite une seule branche d'industrie; celui qui vend en gros du savon, du café, des huiles, du sel se renferme dans le commerce d'épicerie (Voy. décr. 9 mars 1853, Noël ; 10 février 1858, Championnois) ; ni l'un ni l'autre ne peuvent être qualifiés négociants. Pour cette profession d'ailleurs, comme pour toute autre, il faut que les actes aient un caractère habituel, d'où il suit que, par exemple, le marchand en gros de farines qui ne ferait le commerce de vins qu'accidentellement ne saurait être considéré comme négociant (Voy. ord. 19 mars 1823, Raveau). Le conseil d'État

veut même que les commerces simultanément exercés aient une certaine importance et, dans le cas où les opérations sont restreintes, il décide que la profession, dans les conditions où elle a été exercée, n'a pas été celle de négociant. (Voy. décr. 8 septembre 1864, Auffray.)

335. — Le troisième tarif (tableau C) concerne les fabriques, les manufactures et tous les établissements industriels dont le droit fixe est réglé sans égard à la population, par la raison que la population des lieux où sont situés ces établissements est sans influence sur les bénéfices qu'ils donnent.

On rencontre, notamment, dans cette troisième catégorie, les armateurs, la Banque de France et les banques des départements, les bateaux à vapeur, canaux, chemins de fer, entreprises de coche, compagnies de défrichement, fournisseurs, maîtres de forge, marchands forains, les fabricants à métiers, les filateurs de laine et de coton, les entrepreneurs de spectacle, etc., etc.

Une addition faite au tableau C par la loi du 4 juin 1858 mérite une mention particulière. Jusqu'à cette époque, une profession rangée dans l'un des tableaux ne pouvait, quel que fut le développement des opérations qu'elle comportait, être taxée que d'après les règles propres à ce tableau ; la disposition suivante introduit une dérogation notable à ce principe : « *fabricant* dont la profession est spécialement
« dénommée au tableau des commerces, des industries
« ou professions dont le droit fixe est réglé eu égard à
« la population et d'après un tarif général (tableau A)
« lorsqu'il travaille pour le commerce et qu'il occupe

« plus de dix ouvriers disséminés ou renfermés dans « un même établissement :

« Pour les dix premiers ouvriers, 15 fr.

« Plus, pour les ouvriers au-dessus de dix, trois fr. « par ouvrier ou par série d'ouvriers employés mo- « mentanément équivalente à un ouvrier employé « complétement, jusqu'au maximum de 300 fr.

« Les droits ci-dessus seront réduits à moitié pour « les fabricants à façon.

« Dans aucun cas, le droit fixe ne pourra être infé- « rieur à celui qui résulterait de l'application du tarif, « réglé en raison de la population, à la profession du « fabricant. »

Ainsi, lorsqu'un patentable exerce, dans les conditions énoncées à cet article du tarif, une profession du tableau A, consistant en un travail de fabrication, on ne lui applique plus le droit fixe afférent à la classe de cette profession, mais le droit invariable de quinze francs que l'on augmente de trois francs par chaque ouvrier excédant le nombre de dix, jusqu'au maximum de 300 fr. Dans ce cas, la profession sort en réalité du tableau A pour prendre place dans le tableau C.

336. — Les armateurs, rangés dans la première classe du tableau C, ne sont autres que les propriétaires de bâtiments affectés à la navigation marchande. Ceux dont les navires naviguent au long cours sont présumés les charger pour leur compte et doivent être imposés à la patente, s'ils ne détruisent cette présomption, en prouvant que le navire est, en réalité, chargé et expédié par un négociant patenté. (Voy. ord. 4 juillet 1838, Garcin.)

Du reste, les intéressés dans la propriété du navire qui ne concourent aux frais d'armement et d'équipement que par une mise de fonds, sans participer personnellement aux opérations, sans se mêler de la gestion des affaires, ne sauraient être considérés comme exerçant la profession d'armateurs et comme passibles de la patente en cette qualité. (Voy. ord. 18 déc. 1840, min. fin.; 11 août 1841, Jacquemont ; 26 août 1846, Brégeon ; décr. 8 août 1855, Savournin.)

Le droit fixe imposé aux armateurs est réglé par tonnage et varie suivant la nature des armements.

Si le même individu est à la fois, armateur pour le grand et le petit cabotage, la pêche de la baleine ou de la morue, les contrôleurs chargés de préparer l'établissement de la taxe doivent indiquer séparément le tonnage des bâtiments employés ordinairement au long cours et celui des bâtiments ordinairement employés au cabotage, à la pêche de la baleine et de la morue, afin que le directeur puisse appliquer le droit de 40 centimes pour les uns et le droit de 25 centimes pour les autres, le tout jusqu'au maximum de 400 fr.

337. — Sous la qualification de *banques dans les départements* dont le droit fixe est déterminé au tableau C, première classe, la loi de 1844 n'a entendu désigner que les banques privilégiées établies en vertu de lois spéciales, conformément à l'art. 8 de la loi du 30 juin 1840. Nous avons montré plus haut comment les banques particulières non privilégiées ne sont assujetties qu'à un droit fixe déterminé eu égard à la population. (Voy. décr. 29 novembre 1848, Quantin.)

338. — On rencontre dans la quatrième partie du tableau C les fabricants à métier. Nous avons dit déjà que l'art. 17 de la loi du 10 juin 1853 exempte les fabricants à métiers à façon ayant moins de dix métiers et que le droit fixe est réductible à moitié pour les fabricants à façon qui ont dix métiers ou plus. Le fabricant à métiers doit être imposé pour les métiers des fabricants à façon qui travaillent pour lui, alors même que ceux-ci seraient déjà personnellement imposés (Voy. décr. 23 juillet 1863, Caze; 20 juillet 1867, Kœchlin). Les modérations dans l'imposition des fabricants à façon ont précisément pour motif que les métiers dont ils se servent peuvent entrer comme élément dans le calcul du droit fixe des fabricants à métier pour le compte desquels ils travaillent. Pour établir le nombre des métiers, on doit tenir compte de ceux qui, sans emploi actuel, peuvent, après un simple nettoyage, être remis en mouvement; mais le droit ne peut porter sur ceux qui, privés d'une partie de leurs pièces, auraient besoin de réparations pour fonctionner (Voy. décr. 26 juin 1867, Colin).

339. — La même partie du tableau C renferme aussi les filateurs de laine, chanvre ou lin.

Ils payent un droit fixe de 5 francs par assortiment de machines à peigner ou à carder et 3 francs par chaque centaine de broches, jusqu'au maximum de 600 francs.

Les filateurs de coton et les filateurs de déchets ou de bourre de soie sont assujettis à un droit fixe de 3 francs, plus 5 francs par assortiment de machines à peigner ou à carder et 1 fr. 50 c. par chaque centaine de broches, jusqu'au maximum de 600 fr.

Il n'y a plus à distinguer, comme on le faisait avant la loi du 4 juin 1858, entre les broches des métiers préparatoires et celles des autres métiers. (Voy. décr. 12 septembre 1864, Simonnin.)

340. — Les directeurs de spectacles sont compris dans la quatrième partie du tableau C.

Dans les théâtres où l'on joue tous les jours, le droit fixe est du quart d'une représentation complète, c'est-à-dire du quart du produit d'une représentation où toutes les places auraient été occupées et payées le prix ordinaire.

Le droit est du huitième si l'on ne joue pas tous les jours et que la troupe soit sédentaire ; il est de 50 fr. si la troupe n'est pas sédentaire, c'est-à-dire si elle ne réside pas quatre mois consécutifs dans la même ville.

Si différents théâtres sont exploités simultanément, il faut faire entrer dans la patente le nombre et le prix des places de tous les théâtres exploités à la fois. La loi a voulu que, pour ce genre d'industrie, le droit fixe fût proportionné à l'importance de l'entreprise. (Voy. ord. 2 juill. 1836, Seveste.)

341. — Dans les différentes parties du tableau C on trouve des établissements pour lesquels le droit fixe se règle en raison du nombre des ouvriers. On ne doit tenir compte que des ouvriers employés, soit à la préparation des matières, soit à leur mise en œuvre, et nullement des journaliers employés en dehors de la fabrication. Il faut, d'ailleurs, prendre le nombre des ouvriers employés en moyenne et sans égard aux variations de plus ou de moins qui ont lieu dans le courant de l'année. Les fils non mariés qui travaillent

avec leur père, doivent compter comme ouvriers. (Voy. décr. 22 déc. 1852, Huet; 28 mars 1860, Dezarnaud.)

Le chef d'un établissement ne doit pas être compté comme ouvrier lorsque sa profession comporte, outre le droit fixe par élément de production, un droit consistant en une somme déterminée. Ainsi, un teinturier travaillant seul pour les fabricants et les marchands ne doit payer que le droit fixe de 15 francs (Voy. circ. 30 août 1858).

342. — Le droit fixe pour certaines fabriques portées au tableau C et qui chôment par manque ou crue d'eau pendant au moins quatre mois de l'année, doit être réduit de moitié.

Le chômage occasionné par toute autre cause que le manque ou la crue d'eau, celui qui n'est pas périodique et forcé, ne donne pas droit à la réduction. (Voy. décr. 31 mars 1849, Lehideux; 24 déc. 1852, Desbordes et Compagnie.)

Il fallait aussi, avant la loi du 18 juin 1850, que le chômage eût été complet; il ne suffisait pas, par exemple, qu'une des meules d'un moulin muni de plusieurs meules eût chômé pendant une partie de l'année équivalente à quatre mois (Voy. ord. 14 juin 1847, Freyermuth); mais cette jurisprudence ne peut plus être suivie sous l'empire d'un tarif qui stipule que les droits seront réduits de moitié lorsque les usines seront forcées de suspendre leur travail, en tout ou *en partie* (Voy. les articles *Forges*, *Moulin*, *Scierie* etc). Il n'a jamais été nécessaire que les quatre mois fussent consécutifs; la réduction est due si, en réunissant les chômages éprouvés pendant l'année, on obtient un total de quatre mois. (Voy. circ. 30 août 1858.)

En aucun cas, la réduction de moitié ne porte sur le droit proportionnel. (Voy. décr. 19 déc. 1848, Léger et Robin.)

343. — Pour les professions dont le droit fixe varie en raison de la population du lieu où elles sont exercées, les tarifs doivent être appliqués d'après la population qui aura été déterminée par le dernier dénombrement. (Voy. nº 269.)

Néanmoins, quand le dénombrement fait passer une commune dans une catégorie supérieure à celle dont elle faisait précédemment partie, l'augmentation du droit fixe n'est appliquée que pour moitié pendant les cinq premières années. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 5.)

Lorsque le changement dans la population provient d'une réunion de communes, les patentables de la commune nouvellement constituée doivent être imposés d'après le tarif afférent à la nouvelle population aussitôt que ce tarif peut être appliqué, c'est-à-dire, dans l'année qui suit l'acte qui a prononcé la réunion (Voy. décr. 11 mars 1863, Lapierre).

Il en est de même des patentables exerçant dans des portions de territoire précédemment considérées comme banlieue et qu'un dénombrement vient à comprendre dans la population agglomérée (Voy. circ. du 30 août 1858).

Dans les communes dont la population totale est de 5,000 âmes et au-dessus, les patentables exerçant dans la banlieue des professions imposées eu égard à la population, payent le droit fixe d'après le tarif applicable à la population totale (Voy. L. 25 avril 1844, art. 6, § 1er).

344. — Les tarifs annexés aux lois de 1844, de 1850 de 1858, 1863 et 1868, participent incontestablement de l'autorité qui entoure tous les actes du pouvoir législatif. L'administration est donc liée par ce tarif, pour toutes les professions qu'il désigne et dont il règle le classement. Si elle venait à s'en écarter, le devoir du conseil de préfecture serait de la faire rentrer sous son empire, quelque prétexte de justice ou d'équité qu'elle eût invoqué pour le méconnaître. (Voy. ord. 8 novembre 1838, Raphaël ; 21 juin 1839, Mahieu.)

345. — Essayerons-nous de définir l'analogie et de dire à quelles conditions elle existe ?

Il faudrait sans doute examiner cette question et, sinon donner une réponse précise qu'elle ne saurait comporter, multiplier au moins les exemples, si le législateur n'avait étendu l'obligation de supporter la patente qu'aux commerces, industries, métiers ou professions analogues à ceux qu'il désignait lui-même. Mais, nous nous sommes efforcé de le démontrer au commencement (Voy. *sup.* n° 288), l'analogie est pleinement indifférente à l'existence de l'obligation de se munir d'une patente ; cette obligation naît à l'instant où un particulier commence à se livrer, en vue de réaliser un profit matériel, à un acte qui doit pour lui, devenir habituel. (Voy. décr. 19 décembre 1863, Legras.) L'analogie n'est importante à considérer que lorsqu'il s'agit de distinguer le mode selon lequel l'obligation, qui est désormais complète et certaine, doit s'accomplir, et qu'à cet effet, on a à rechercher parmi les industries qualifiées par le législateur, quelle est celle dont l'industrie à classer se rapproche

le plus. Dans ces termes, il est de toute évidence que l'*analogie* n'est point indiquée comme un rapport qui ait rien d'*absolu*, que c'est là au contraire, une condition si essentiellement relative, qu'il ne peut jamais être vrai de dire qu'elle existe ou n'existe pas, et que la question se réduit toujours à discerner la profession vis-à-vis de laquelle elle se révèle le plus, de celles à l'égard desquelles elle se manifeste le moins. Il en résulte comme règle pratique, que le préfet, dans l'exercice de l'attribution dont il va être parlé, n'a point à se préoccuper de l'analogie, pour décider si un particulier est ou non assujetti à la patente, et qu'une fois l'obligation de se munir d'une patente reconnue et proclamée, le conseil de préfecture ne peut se refuser à appliquer l'arrêté préfectoral d'assimilation sous prétexte du défaut d'analogie avec l'une des professions mentionnées au tarif. Il a seulement le droit d'apprécier, comme il le fait à l'égard de tout patentable, le mérite de l'imposition, sous le rapport du classement. (Voy. décr. 27 nov. 1867, Massart.)

346. — Pour assurer autant que possible l'application uniforme de l'art. 4 de la loi de 1844, l'administration a prescrit les dispositions suivantes : lorsque l'avis du maire sur l'assimilation proposée par les agents des contributions est donné, le directeur des contributions dans le département doit préalablement demander à l'administration centrale, si la nouvelle profession n'a pas été déjà classée dans un autre département. Selon la réponse, il fait son rapport au préfet, et c'est alors seulement que ce fonctionnaire règle par un arrêté spécial, le droit fixe auquel le

commerce, l'industrie ou la profession doit être assujetti. Le préfet adresse ensuite cet arrêté à l'administration centrale.

§ 2. — *Du droit proportionnel.*

347. — Le droit proportionnel de patente consiste en une taxe qui, à l'instar de celle établie pour la contribution mobilière, porte sur la valeur locative des locaux ou emplacements occupés par les patentables.

La règle générale qui assujettit tous les patentables au droit proportionnel (Voy. L. 25 avril 1844, art. 2), ne souffre d'exception qu'en faveur des commerçants des septième et huitième classes du tableau A, résidant dans les communes d'une population inférieure à 20,000 âmes. (Voy. L. du 25 avr. 1844, tableau A.) (1).

(1) Il est entendu que dans le tableau A, nous confondons le tableau D annexé à la loi de 1850 et les tableaux complémentaires joints aux lois de 1858, 1863 et 1868.

Dans les communes dont la population était inférieure à vingt mille âmes, mais qui, à la suite d'un nouveau dénombrement, passent dans la catégorie des communes de vingt mille âmes et au-dessus, les patentables des septième et huitième classes ne doivent être soumis au droit proportionnel qu'après un second dénombrement donnant le même résultat. (Voy. *ibid*, art. 12.)

348. — Le droit proportionnel est en général uniforme. Il est fixé au vingtième de la valeur locative, pour toutes les professions imposables. (Voy. art. 8.)

Cependant on a reconnu que la distribution égale de l'impôt, principal objet de la loi nouvelle, exigeait que le droit fut élevé ou abaissé pour certaines classes de négociants ou d'industriels ; on a donc introduit des exceptions assez nombreuses qui sont indiquées au tableau D de la loi de 1844.

On y trouve cinq catégories de patentables qui payent le droit au quinzième, au vingt-cinquième, au trentième, au quarantième, au cinquantième de la valeur locative, et dont les taxes portent tantôt sur la totalité des locaux occupés par les patentables, sans aucune distinction entre les locaux destinés au commerce et ceux affectés à l'habitation ; tantôt au contraire, soit seulement sur l'habitation, soit seulement sur les locaux destinés à l'exercice de la profession. Une sixième catégorie rentre dans la règle générale en ce que le droit proportionnel est fixé au vingtième ; elle s'en écarte en ce que ce droit ne porte que sur la maison d'habitation.

Les patentables logés gratuitement, par exemple dans des bâtiments appartenant à l'État, aux dépar-

tements, communes, hospices, etc., sont assujettis, comme tous autres, au droit proportionnel. La valeur locative des lieux qu'ils occupent doit être estimée suivant des règles que nous établirons plus loin. (Voy. n° 354.)

349. — Les professions libérales font aussi l'objet d'une dérogation à la règle qui fixe le droit proportionnel au vingtième.

Deux difficultés se présentaient quand on a voulu faire entrer dans le cadre du tarif des patentes des professions dont l'exercice ne comporte pas d'actes de commerce proprement dits.

La première était de savoir à quelle catégorie de patentables on les assimilerait. On a d'abord eu l'idée de faire entrer les notaires et les avoués de première instance dans la deuxième classe, les avoués d'appel et les architectes dans la troisième ; les avocats, huissiers, commissaires-priseurs auraient figuré dans la quatrième, et la cinquième aurait reçu les médecins, chirurgiens, dentistes et officiers de santé. Mais sur quoi reposait cette classification ? quelle analogie entre la profession de notaire et le commerce de demi-gros ? une classification établie sur une base fausse ne pouvait être que vicieuse ; et on fut bien obligé de reconnaître que les professions qu'on voulait atteindre ont un caractère propre qui se refuse à tout classement par voie d'assimilation. Une seconde difficulté se produisit lorsqu'on entreprit de créer, dans le sein de chaque profession et suivant l'importance des produits, des divisions, des degrés hiérarchiques. Il fallut après avoir renoncé à atteindre ces nouveaux patentables par voie d'assimilation, renon-

cer aussi à les frapper du droit fixe dont l'assiette suppose des classes et catégories. De là le système adopté par la loi : les professions à imposer ont été énumérées par ordre alphabétique, au tableau G annexé à la loi de 1850 ; on ne les a frappées que du droit proportionnel ; mais on a élevé ce droit, par mesure de compensation, du vingtième au quinzième du loyer.

350. — Voyons maintenant comment en général se calcule le droit proportionnel, c'est-à-dire sur quels locaux il est assis, et par quels moyens on constate leur valeur.

L'évaluation doit comprendre non-seulement les locaux affectés à l'exercice de l'industrie ou de la profession patentée, mais encore, l'habitation personnelle du contribuable. Ce principe a sa raison dans la nécessité de considérer l'habitation comme signe indicateur de l'aisance, et, par suite, de l'importance des bénéfices dus à l'industrie dont les produits doivent subir un prélèvement au profit de l'État. Pour certaines professions en effet, les locaux d'exploitation sont à peu près les mêmes, quelle que soit l'étendue des affaires commerciales. Ainsi tout négociant a des bureaux et dans des bureaux à peu près semblables, l'un fera pour un million d'affaires, l'autre pour cent mille francs seulement. S'ils habitent la même ville, ils payent le même droit fixe ; ils payeraient aussi le même droit proportionnel, si on n'établissait ce droit que sur les locaux affectés à l'exercice de la profession ; toutefois, la loi des patentes offre cette différence avec les lois qui, pour d'autres contributions, ont également mesuré sur la valeur des

habitations la fortune du contribuable, qu'elle ne permet pas d'asseoir le droit sur toutes les maisons d'habitation que le même particulier peut garder à sa disposition. Aux termes de l'article 10, le droit est dû dans toutes les communes où sont situés les magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables, mais il n'est dû que dans ces communes et dans chacune proportionnellement aux maisons d'habitation, boutiques, usines, etc., qu'il y occupe. Il en résulte que dans les communes où il n'a point d'établissement, le patentable ne doit point être cotisé au droit proportionnel pour les maisons d'habitation qu'il peut y posséder.

351. — La règle qui veut que le droit proportionnel se paye pour les maisons d'habitation et pour les établissements dépendant de l'exploitation soumise à la patente, s'applique aux sociétés suivant les principes que nous avons posés plus haut.

Supposons d'abord, que les associés gèrent eux-mêmes, comme dans les sociétés en nom collectif.

S'ils habitent en commun, pas de difficulté ; le droit proportionnel imposé à l'associé principal, au nom et pour le compte de la société, est assis sur les magasins, boutiques, usines, hangars, remises, chantiers et autres locaux, bureaux, comptoirs, appartements d'employés logés par la société et sur l'habitation des associés.

Si les associés habitent séparément, le droit proportionnel n'est établi que sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie. La

maison d'habitation de chacun des associés en est affranchie, à moins qu'elle ne serve à l'exercice de l'industrie sociale. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 16.)

Cette disposition est nouvelle et contraire à l'ancienne jurisprudence qui exigeait de chaque associé le droit proportionnel sur sa maison d'habitation ; elle ne sera pas sans inconvénient quand l'associé principal n'aura qu'une habitation restreinte et dont l'importance ne sera vraiment pas en rapport avec les bénéfices de la société, mais l'ancien système entraînait un inconvénient plus grave encore. Il arrivait qu'un homme associé pour une petite part dans une entreprise possédait une grande fortune et une riche demeure. Lui demander le vingtième du prix de son loyer, c'était souvent absorber tous ses bénéfices dans la société et le réduire à s'en séparer. On s'est donc résigné à exposer le trésor à un sacrifice et on a pris l'associé principal pour unique représentant de la société.

Il faut dans les sociétés en commandite, indépendamment des commanditaires proprement dits, un ou plusieurs associés solidaires et responsables. Ceux-ci, assimilés par le code de commerce aux associés en nom collectif, sont soumis aux mêmes règles qu'eux.

Les sociétés anonymes, à raison de leur nature même, ne supportent le droit proportionnel que sur les locaux destinés à l'exploitation de l'entreprise.

Lorsqu'il est reconnu ou qu'il a été décidé que celui ou ceux qui agissent pour la société ne participent point de la qualité d'associé, le compte qu'il faut faire de l'habitation du gérant ou directeur, sous quelque dénomination et à quelques conditions qu'il agisse,

que ce soit une seule personne ou un conseil composé de plusieurs, dépend uniquement de la question de savoir si, en fait, il est ou non logé par la société. Le directeur est-il logé par la société ? Son habitation constitue une dépendance de l'établissement, et une dépendance qui, par sa destination, est précieuse à considérer comme signe indicateur de la richesse de la société ; elle sera comprise dans l'évaluation, pour la fixation du droit proportionnel. (Voy. décr. 9 septembre 1864, Lemire.) Le directeur se loge-t-il au contraire lui-même, à ses frais ? Son habitation donne l'idée des bénéfices que lui procure son industrie personnelle, du profit qu'il retire de ses relations avec la société ; et si cette industrie, ces relations l'assujettissent à la patente pour son propre compte, la valeur de cette habitation servira de base au droit proportionnel qu'il devra payer. Mais quel lien, quel rapport pourrait-il y avoir entre la dépense qu'il convient au mandataire salarié de la société de consacrer à son habitation et l'aisance de cette dernière ? Aucun assurément ; il en faut conclure que l'habitation du directeur reste étrangère à l'assiette du droit proportionnel à payer par la société, dès qu'elle ne lui est point fournie par celle-ci.

352. — Nous avons déjà dit (Voy. *suprà*, n° 350), qu'à la différence du droit fixe qui ne se paie qu'une fois et dans un seul endroit, le droit proportionnel est dû dans toutes les communes où sont situés des locaux servant à l'exercice de la profession. Cette règle, en ce qui concerne les établissements industriels, ne s'applique qu'aux locaux servant à l'industrie elle-même, à la production et nullement aux

magasins de vente destinés à écouler les produits. Si donc la fabrique est de celles qui paient le droit proportionnel au 40e, le comptoir établi dans une ville voisine pour le débit de la marchandise fabriquée n'en sera pas moins taxé au 20e, le législateur n'ayant pas voulu que l'industriel qui ajoute aux bénéfices du fabricant ceux du marchand fut traité plus favorablement que le marchand auquel il fait concurrence.

353. — Si l'industrie pour laquelle un individu est assujetti à la patente, ne constitue pas sa profession principale et s'il ne l'exerce pas par lui-même, il ne paye le droit proportionnel que sur la maison d'habitation de l'agent préposé à l'exploitation. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 10.)

Aux termes de l'art. 11, le patentable qui exerce dans un même local ou dans des locaux non distincts, plusieurs commerces, industries ou professions passibles d'un droit proportionnel différent, paie ce droit d'après le taux applicable à la profession pour laquelle il est assujetti au droit fixe. Dans le cas où les locaux sont distincts, il ne paie, pour chaque local, que le droit proportionnel attribué à l'industrie ou à la profession qui y est spécialement exercée (Voy. §§ 1 et 2). Il résulte de cette dernière disposition que le patentable ne devrait aucun droit proportionnel pour le local distinct dans lequel serait exercée une industrie non passible de ce droit.

Lorsque le patentable exerce, dans des locaux distincts, plusieurs commerces ou industries, on sait qu'il peut être passible de plusieurs droits fixes ou portions de droits fixes; dans ce cas, le droit proportionnel à établir sur sa maison d'habitation doit être

calculé d'après le taux applicable à la profession pour laquelle il paie le droit fixe le plus élevé (Voy. L. 25 avril 1844, art. 2 § 3; L. 18 mai 1850, art. 19 et circ. 30 août 1858). Cette règle devrait être suivie alors même que le taux du droit proportionnel ainsi imposé serait moins élevé que celui du droit afférent à une ou plusieurs des autres industries exercées dans les locaux distincts.

354. — Pour arriver à une juste évaluation de la valeur locative, l'administration peut employer concurremment différents moyens, consulter les baux authentiques, comparer le local à évaluer avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, et, à défaut de ces bases, procéder par voie d'appréciation. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 9.) Elle a en un mot, la faculté de s'entourer de tous les documents propres à éclairer sa religion.

Les baux authentiques sont précieux sans doute à consulter. Le conseil d'État ramène les conseils de préfecture à cette base d'appréciation, la plus solide de toutes, lorsqu'ils s'en écartent sans nécessité (Voy. décr. 23 février 1860, Job) ; mais il résulte du texte même de la loi qu'il faut, au besoin, combiner les indications des baux avec les autres éléments d'évaluation (Voy. décr. 28 décembre 1853, Bouteloup). Dans beaucoup de localités, on n'a recours à la forme de l'authenticité que par exception, et quand l'une des deux parties, ayant obtenu un prix de location considéré par elle comme très-favorable, a intérêt à s'assurer de l'exécution de la convention. Il faudra tenir compte de ces conditions exceptionnelles et chercher alors des moyens d'appréciation plus sûrs

dans la comparaison avec les loyers d'autres locaux. On pourrait même au besoin, comme le dit la loi, recourir à une expertise. (Voy. décr. 12 décembre 1866, Fiquet.) Mais, en tout cas, l'importance des produits de l'établissement, son plus ou moins de prospérité, doit toujours rester complétement en dehors de l'évaluation ; cette base empruntée aux revenus présumés n'est pas moins rigoureusement proscrite pour l'assiette du droit de patente, que celle tirée des facultés présumées pour la répartition de la contribution personnelle et mobilière. (Voy. ord. 15 juill. 1835, de Lapparent.)

355. — Les bâtiments, le moteur et l'outillage entrent indistinctement dans le calcul de la valeur locative des établissements industriels. Ils sont évalués, *pris dans leur ensemble et munis de tous leurs moyens matériels de production* (Voy. art. 9). Ce qui devait former la base de l'impôt, c'est, en effet, la puissance productive de l'usine ; et le signe évident, facile à saisir, de cette puissance productive, c'est la réunion de ces trois éléments : la cage qui renferme l'outillage, l'outillage qui sert à la fabrication, et la force motrice qui donne l'impulsion et la vie. On considérera les établissements dans leur ensemble, tels qu'ils se comportent au moment de fonctionner et l'on se demandera quel est le prix de location qu'on en pourrait obtenir. Dans ce prix entrerait naturellement l'usage d'un moteur hydraulique, on devra donc en tenir compte dans l'appréciation de la valeur locative (Voy. ord. 31 mars 1847, Seillière) : mais, qu'il s'agisse de moteurs hydrauliques ou de moteurs à vapeur, on doit les imposer, non pour toute la force qu'ils sont

susceptibles de produire, mais seulement pour la force réellement employée dans la fabrication. (Voy. décr. 22 juill. 1848, Min. fin.)

Un avis du comité des finances du 18 déc. 1845, rapporté par l'arrêtiste à propos de la décision que nous venons de citer, a posé en principe que lorsque à défaut de baux authentiques et de termes de comparaison, il s'agit de déterminer par voie d'appréciation la valeur d'un établissement industriel, pour servir de base au droit proportionnel de patente, on doit calculer cette valeur à raison de 5 p. 0/0 du prix de construction des bâtiments et de 10 p. 0/0 du prix d'achat des machines et de l'outillage; mais on ne peut voir dans cet avis et dans les instructions administratives qui l'ont reproduit, qu'une indication à suivre pour les circonstances ordinaires. Il arrive fréquemment que la valeur locative est bien inférieure à l'intérêt à 5 p. 0/0 de la somme dépensée pour construire; une gare de chemin de fer, par exemple, établie sur un emplacement que la compagnie n'est pas maîtresse de choisir, peut nécessiter des travaux très-couteux qui ne se traduisent en aucune augmentation possible de loyer. La jurisprudence la plus récente exige, avec raison, qu'en pareil cas, on recherche par tous les moyens possibles, la valeur locative réelle, au lieu de s'attacher au prix de revient. (Voy. décr. 17 août 1864, Chemin de fer de Lyon; 12 mars 1867, chemin de fer d'Orléans.)

Art. 3. — Confection des rôles et réclamations.

356. — La notoriété publique renseigne suffisamment les agents chargés de la confection des rôles.

357. — Confection de la matrice.
358. — Le directeur des contributions dresse les rôles. — Le préfet les arrête et les rend exécutoires.
359. — Rôles supplémentaires; on en profite pour réparer les omissions commises dans les rôles généraux.
360. — Confection et remise des patentes. — Demande et délivrance des patentes pour ceux qui entreprennent un commerce dans le cours de l'année, et les colporteurs qui ne peuvent attendre l'émission des rôles. — Renvoi pour le cas de perte de la patente.
361 — A quelle époque s'acquitte l'impôt. — Du cas de déménagement.
362. — Enumération des diverses causes de réclamation.
363. — Réclamations. — Le conseil de préfecture en est seul juge. — Délai pour les former.
364. — Formes de l'instruction.
365. — Règlement des frais de vérification et d'expertise.
366. — Exécution des arrêtés accordant décharge ou réduction de cote. — Défaut de droit pour la commune de combattre les réclamations.
367. — Demandes en remise ou modération. — Renvoi pour leur formation ou leur instruction.
368. — Les demandes en descente de classe, quand elles se basent sur le défaut de moyens des contribuables, se confondent avec les demandes en remise ou modération.
369. — Taxes additionnelles à la contribution des patentes.

356. — Les particuliers ne sont soumis à aucune déclaration; on a même renoncé à celles que les lois de 1817 et 1818 imposaient aux fabricants et filateurs. Le système des déclarations n'était pas entré dans les mœurs du pays; elles n'avaient pas lieu ou n'étaient pas sincères. Le législateur de 1844 s'en est donc rapporté aux soins de l'administration et à la notoriété publique. Rarement trompeuse en pareille matière, celle-ci suffit en général pour renseigner les agents

chargés de la confection des rôles, d'autant plus que les rédacteurs de la loi actuelle, par une heureuse innovation, ont classé la plupart des établissements industriels au moyen de signes extérieurs facilement appréciables. Quand l'industrie à tarifer ne présentait pas d'éléments saisissables à la première vue, de signes évidents tels que des fours, fourneaux, chaudières, métiers, broches, tavelles, etc. c'est d'après le nombre des ouvriers qu'on a gradué le droit fixe. Or, il en est du nombre des ouvriers comme de celui des métiers : la notoriété publique suffit pour dispenser des investigations et prémunir contre les erreurs. S'il venait d'ailleurs à s'en glisser, la rectification serait chose facile puisque la preuve de la vérité, portant sur un point de fait, serait toujours promptement et aisément administrée.

357. — Les contrôleurs des contributions directes procèdent annuellement au recensement des imposables et à la formation des matrices des patentes.

Cette obligation n'implique point pour les contrôleurs celle de s'introduire chaque année, dans l'intérieur des maisons et des établissements occupés par des contribuables dont la position n'aurait pas changé; il suffit dans ce cas, qu'ils reconnaissent à l'extérieur que les bases de cotisation doivent être maintenues. Mais le recensement à domicile est nécessaire pour les patentables nouveaux et pour ceux dont la patente aurait été l'objet de réclamations ou dont le commerce, l'industrie, la profession ou les locaux auraient subi quelque changement. (Voy. circ. 18 décembre 1853.)

Le maire doit être prévenu de l'époque du recense-

ment. Son concours n'est que facultatif, mais il est dans le vœu de la loi qu'il procède avec les agents du fisc, intervienne d'une manière active dans l'opération, ou s'y fasse remplacer par un délégué, dont le choix lui appartient entièrement. En cas de dissentiment entre les contrôleurs et les maires ou leurs délégués, les observations contradictoires de ces derniers sont consignées dans une colonne spéciale. Les éléments du débat, ainsi recueillis sur les lieux mêmes, serviront plus tard à éclairer sur le mérite des réclamations que pourra former le patentable.

L'intervention du maire est une première garantie; les contribuables en trouvent une seconde dans l'obligation imposée au contrôleur de déposer la matrice par lui dressée, pendant dix jours, au secrétariat de la mairie, afin que les intéressés puissent en prendre connaissance et remettre au maire leurs observations. A l'expiration d'un second délai de dix jours, le maire après avoir consigné ses observations sur la matrice, l'adresse au sous-préfet qui, lui-même, après y avoir aussi consigné ses observations, la transmet au directeur des contributions directes. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 20.)

358. — Le directeur des contributions établit alors les rôles de perception d'après la matrice confectionnée par les contrôleurs, pour tous les articles non contestés. Il établit la somme due pour le droit fixe et, s'il y a lieu, celle due pour le droit proportionnel par chaque patentable nominativement désigné. Ces rôles sont ensuite adressés au préfet qui les vérifie et les rend exécutoires, en même temps et par le même acte que ceux des autres contributions. On

sait, en effet, que les quatre contributions directes sont comprises dans le même rôle.

A l'égard des articles sur lesquels le maire, ou le sous-préfet n'est pas d'accord avec le contrôleur, le directeur soumet les contestations au préfet avec son avis motivé. Si le préfet ne croit pas devoir adopter les propositions du directeur, c'est au ministre des finances qu'il en est référé.

A Paris, l'examen de la matrice des patentes a lieu, pour chaque arrondissement municipal, par le maire, assisté, soit de l'un des membres de la commission des contributions, soit de l'un des agents attachés à cette commission, délégué à cet effet par le préfet. Les matrices revêtues des observations du maire de chaque arrondissement sont centralisées à la commission des contributions qui, après y avoir aussi consigné ses observations, les transmet au directeur des contributions. (Voy. *ibid.* et loi du 18 mai 1850, art. 21.)

359. — Pour l'exécution des dispositions qui veulent que ceux qui entreprennent une industrie sujette à patente dans le cours de l'année, ou qui changent d'industrie pour en adopter une nouvelle plus fortement imposée, ou bien enfin ceux qui augmentent leurs maisons, usines, magasins ou boutiques, soient imposés pour le reste de l'année, en raison du changement survenu dans leur position (Voy. loi 25 avril 1844, art. 23), les contrôleurs se transportent dans les principales communes à la fin de chaque trimestre et rédigent des états supplémentaires, suivant les formes indiquées pour les rôles généraux. (Voy. Circ. 30 août 1858.)

On profite aussi de ces rôles supplémentaires, sinon pour rectifier les cotes comprises dans les rôles généraux et qui, une fois publiées, constituent des titres du ressort de l'autorité juridique (Voy. ord. 23 avril 1840, de Villepin ; décr. 11 janvier 1851, Chauvin ; 26 juillet 1851, Coutan), au moins pour réparer les omissions qui auraient pu être commises, et mettre à la charge du contribuable la somme due au trésor. (Voy. ord. 13 août 1840. Bizard.) L'omission ne peut valoir à son profit comme emportant prescription.

Nous avons eu déjà l'occasion d'expliquer comment les faits nouveaux survenus entre le moment de la confection du rôle et le 1er janvier, pouvaient être atteints par des rôles supplémentaires (Voy. *sup.*, n° 313).

360. — Le directeur des contributions transmet au percepteur, en même temps que les rôles, les patentes toutes rédigées. Celui-ci délivre à chaque contribuable celle qui lui est destinée, en exigeant le paiement des termes échus. Le contribuable a, ensuite, à se rendre à la mairie pour obtenir la signature du maire et l'apposition du sceau de la commune, qui doivent figurer sur sa patente. (Voy. loi 25 avril 1844, art. 26.) L'art. 12 de la loi du 4 juin 1858 a remplacé le droit de timbre, autrefois perçu sur les formules de patente, par quatre centimes additionnels au principal de la contribution.

Quant aux particuliers qui n'entreprennent un commerce que dans le cours de l'année, et aux marchands colporteurs, qui ont un besoin immédiat de la patente, ils font leur déclaration au contrôleur de

l'arrondissement qui, après avoir pris les renseignements nécessaires, rédige la patente conformément à un modèle arrêté par l'administration, et la transmet au percepteur.

Nous avons indiqué déjà (Voy. n° 320) comment doit procéder le patenté qui a perdu sa patente ou qui se trouve dans le cas d'en justifier hors de son domicile.

361. — L'impôt des patentes s'acquitte comme les autres, de mois en mois par douzième ; cependant, les marchands forains et colporteurs, les directeurs de troupes ambulantes, les entrepreneurs d'amusements et jeux publics non sédentaires, et tous autres patentables dont la profession ne comporte pas une résidence fixe, sont tenus d'acquitter le montant total de leur patente au moment où elle leur est délivrée. (Voy. loi 25 avril 1844, art. 24.)

Dans les grandes villes, et notamment à Paris, où les rôles ne sont ordinairement mis en recouvrement que vers le quatrième mois de l'année, l'exigibilité immédiate des quatre douzièmes échus pourrait être onéreuse à certains patentables ; le recouvrement en est fait, dans ce cas, par portions égales, en même temps que celui des douzièmes qui viennent successivement à échoir. (Voy. *ibid.*)

Lorsqu'il y a lieu à imposition par voie de rôle supplémentaire, les douzièmes échus ne sont pas non plus immédiatement exigibles ; « le recouvre« ment en est fait par portions égales, en même « temps que celui des douzièmes non échus. » (Voy. loi 4 juin 1858. art. 13.)

La loi de 1844 a emprunté à celle de 1832, sur la

contribution des portes et fenêtres, ses dispositions relatives à la responsabilité des propriétaires (Voy., *sup.* n° 278), en supprimant, toutefois, l'obligation imposée à ces derniers de se faire représenter, par leurs locataires, les quittances de la contribution. (Voy. loi 25 avril 1844, art. 25.)

362. — Parlons des réclamations.

Les omissions sur les rôles, l'inscription pour une industrie non assujettie à patente, les erreurs de classement, les inexactitudes dans l'évaluation du loyer servant de base à la fixation du droit proportionnel, telles sont les causes principales des réclamations susceptibles d'être dirigées contre les rôles dressés pour la perception de la contribution des patentes.

Les règles que nous avons exposées comme ayant trait à la distinction des industries, métiers et professions soumis à la patente et aux exemptions accordées, consacrent des droits dont la violation comporte des réclamations indubitablement empreintes du caractère juridique.

L'application du tarif, l'identité des professions imposées avec celles qu'il désigne, l'appréciation de l'analogie pour le classement des professions non mentionnées au tarif, font également naître des questions essentiellement contentieuses. Ainsi, il est aujourd'hui de jurisprudence constante que les arrêtés d'assimilation pris par les préfets ne peuvent faire obstacle à ce que les individus imposés en vertu de l'assimilation établie, réclament par la voie contentieuse contre la patente qui leur a été assignée. (Voy. décr. 1er février 1851, Colonjon.)

Il semble, au premier abord, que les réclamations relatives à la distribution des établissements industriels dans les diverses classes des tarifs, appellent plutôt une appréciation de l'office de l'administrateur puisqu'elles ne mettent en question que le plus ou moins d'importance de l'établissement. Cependant, c'est moins la raison de décider que l'objet de la décision qu'il faut prendre en considération ; et c'est sans doute par ce motif que les lois antérieures (Voy. lois des 25 mars 1817, art. 64 et 15 mai 1818, art. 60), avaient pris soin de placer expressément ces réclamations dans le domaine de la juridiction contentieuse. Ce principe n'a point eu à souffrir de la loi nouvelle.

Les patentés qui réclament contre la fixation de leurs taxes, peuvent fournir à l'appui de leur demande toutes les pièces qui sont de nature à éclairer les juges, actes de société légalement publiés, journaux et livres de commerce régulièrement tenus et tous autres documents. (Voy. art. 21.) Il est évident que la représentation des actes de société, journaux, livres, etc., est toujours facultative, mais le droit du réclamant ne peut aller jusqu'à refuser de faire les justifications qui lui sont indiquées. Dans ce cas, le conseil de préfecture maintiendra la taxe telle qu'elle a été établie. (Voy. ord. 26 mai 1845, Senés.)

363. — Les réclamations en décharge ou réduction sont présentées, instruites et jugées dans les formes et délais prescrits pour les autres contributions directes. Elles doivent être communiquées aux maires, mais non aux répartiteurs, si ce n'est à Paris, où la commission de répartition est chargée, en ce qui con-

cerne les contributions directes, des opérations attribuées aux maires des autres communes.

Quant aux motifs qui peuvent servir de base aux réclamations, ils sont aussi les mêmes que pour les autres contributions directes, c'est-à-dire, que les réclamations par la voie contentieuse ne sont admissibles qu'autant qu'elles sont fondées sur un *droit*. Le conseil de préfecture est seul compétent pour en connaître; (Voy. L. 28 pluv., an VIII, art. 4.) elles doivent, d'ailleurs, être formées dans les trois mois de la *publication* du rôle. (Voy. L. 25 avril 1844, art. 22; L. 4 août 1844, art. 8.)

364. — Lorsque le réclamant se plaindra seulement d'avoir été omis sur les rôles, ou d'avoir été taxé dans une commune autre que celle de son domicile, la pétition remise au sous-préfet sera adressée au préfet qui communiquera les pièces au directeur des contributions, et le conseil de préfecture prononcera immédiatement, sur l'avis de celui-ci.

Mais pour les réclamations d'une appréciation moins simple et moins facile, lorsqu'il s'agit de statuer sur la question de savoir si le réclamant est ou non patentable, ou s'il a été placé dans la classe convenant à son industrie, ou si la fixation du droit proportionnel porté à sa charge, est ou non exacte, la marche à suivre est celle tracée pour les réclamations pour cause de surtaxe.

Si le directeur des contributions n'est pas d'avis d'admettre la demande, il exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture, et invite le réclamant à faire connaître dans un délai qu'il indique, et qui est au moins de dix jours, s'il

veut fournir de nouvelles observations *ou* recourir à la vérification par voie d'experts. Le réclamant n'est admis qu'à fournir des observations et justifications nouvelles, lorsque les faits contestés ne comportent point une appréciation par experts ; mais il a le choix, dès que la question dépend d'une évaluation rentrant dans leurs attributions.

On sait que les experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, et l'autre par le réclamant. (Voy. *suprà*, n° 180.)

Ils ne peuvent d'ailleurs, procéder qu'avec l'assistance du contrôleur et du réclamant ou de son fondé de pouvoir, ou lui dûment appelé. (Voy. décr. 9 septembre 1864, Augé.)

La règle qui, en laissant le conseil de préfecture maître de s'écarter des résultats de l'expertise, exige néanmoins qu'il donne les motifs de sa décision, ne convient pas moins aux réclamations en matière de patentes qu'à celles relatives aux autres contributions. (Voy. ord. 27 juin 1838, Louise ; décr. 10 janvier 1865, Pioch et *sup.*, n° 180.)

365. — Les art. 17 et 18 de l'arrêté du 24 floréal an VIII, sur le réglement des frais de vérification et d'expertise, s'appliquent également aux patentes. (*Voy.* ord. 27 juin 1838, Louise.)

366. — Quant à l'exécution des arrêtés qui accordent une décharge ou une réduction, elle a bien lieu comme à l'ordinaire, sur une ordonnance du préfet, et par voie de restitution, par l'intermédiaire du préfet, mais elle ne donne pas lieu à une réimposition, puisqu'il s'agit d'un impôt de quotité et non plus d'un impôt de répartition.

De là résulte pour la commune un défaut d'intérêt qui s'oppose à ce qu'elle intervienne pour combattre les réclamations formées contre le rôle des patentes.

367. — Les demandes en remise ou modération sont formées par voie de pétition (Voy. arrêté du 24 floréal an VIII, art. 24 et 55), communiquées aux maires et, d'ailleurs, instruites et jugées dans les formes et délais prescrits pour les autres contributions directes. Nous ne reviendrons pas sur ce sujet qui a déjà été traité, relativement à la contribution foncière.

368. — La loi de brumaire portait à l'art. 40 : « Les « administrations chargées de la délivrance des pa- « tentes sont autorisées à faire descendre dans la « classe immédiatement inférieure, ou la suivante, « les citoyens qui justifieront de l'impossibilité où « ils sont d'acquitter les droits de leur classe. L'ar- « rêté pris à ce sujet par les administrations sera « motivé et mentionné dans la patente ; il sera en- « voyé à l'administration centrale, pour être approu- « vé par elle s'il y a lieu ; » mais la loi du 25 floréal an X, confirmée en ce point par la loi de 1844, article 21, a formellement abrogé cette disposition, et déclaré que les demandes en descente de classe prévues et réglées par l'art. 40 de la loi de brumaire, seraient faites, présentées et jugées comme celles concernant les contributions directes. S'en suivra-t-il que ces sortes de demandes, dont le caractère est d'être fondées sur le défaut de moyens des contribuables, devront être portées devant le conseil de préfecture ?

Évidemment non.

La loi de floréal an X n'a eu d'autre pensée que de placer les demandes autorisées par l'art. 40 de la loi de brumaire sous l'empire de l'arrêté du 24 floréal an VIII, relatif aux réclamations en matière de contributions, que l'arrêté du 15 fructidor de la même année avait déjà étendu aux patentes. Or, cet arrêté distingue les demandes fondées sur la position malheureuse ou gênée des contribuables, pour en réserver la connaissance aux préfets, et les soumettre à des principes spéciaux. Les demandes en descente de classe motivées sur le défaut de moyens, se confondent donc aujourd'hui avec les demandes en remise ou modération, définies et réglées par l'arrêté du 24 floréal an VIII; et, dès lors, aux préfets seuls appartient le droit d'en connaître. (Voy. ord. 16 mai 1834, Brisscaud; 24 avril 1837, min. des finances; 23 déc. 1842, Babouet.)

369. — Les lois de finances annuelles ajoutaient 5 centimes par fr. au montant de l'impôt des patentes pour le fonds de non-valeurs. La loi de 1844 n'a fait que conserver cet état de choses en décidant qu'il est ajouté au principal de la contribution des patentes cinq centimes par franc, dont le produit est destiné à couvrir les décharges, réductions, remises et modérations, ainsi que les frais d'impression et d'expédition des formules de patentes. En cas d'insuffisance des cinq centimes, le montant du déficit est prélevé sur le principal des rôles. Il est en outre, prélevé sur le principal, huit centimes dont le produit est versé dans la caisse municipale. (Voy. art. 32.)

Enfin, pour ne rien omettre de ce qui a trait aux patentes, nous devons mentionner en terminant, la

disposition de l'art. 33 de la loi du 25 avril 1844. « Les « contributions spéciales, porte cet article, destinées « à subvenir aux dépenses des bourses et chambres « de commerce, et dont la perception est autorisée « par l'art. 11 de la loi du 23 juillet 1820, seront ré- « parties sur les patentables des trois premières « classes du tableau A, annexé à la présente loi, et « sur ceux désignés dans les tableaux B et C, comme « passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui « desdites classes.

« Les associés des établissements compris dans les « classes et tableaux susdésignés, contribueront aux « frais des bourses et chambres de commerce. »

SECTION CINQUIÈME.

DU RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

370. — Difficultés relatives au recouvrement des sommes portées aux rôles.
371. — Exigibilité. — Poursuites.
372. — Opposition aux premiers actes de poursuites. — Règles de compétence
373. — Poursuites par voie de saisie et d'expropriation.
374. — Des autorités compétentes pour connaître des contestations soulevées par la saisie.
375 — Poursuites contre les tiers tenus de payer en l'acquit du contribuable nominativement inscrit aux rôles. — Compétence.
376. — Les mêmes règles s'appliquent aux propriétaires et principaux locataires, dans leur responsabilité relative à la contribution personnelle et mobilière.
377. — Jugements des questions de privilége. — Compétence des tribunaux ordinaires.
378. — Revendication de meubles et effets saisis. — Remise d'un mémoire au préfet.

370. — Nous avons successivement indiqué, pour chacune des contributions, les réclamations susceptibles d'être dirigées contre la fixation même des cotes par les particuliers nominativement inscrits aux rôles, ou dont le droit est d'y figurer. Le propre de ces réclamations est de ne se rapporter qu'à la désignation du débiteur et à la détermination du *quantum* de la dette vis-à-vis du trésor. Il nous reste maintenant à tracer les règles qui doivent présider au remboursement de cette dette et à prévoir les contestations que peut soulever l'exécution du titre que les agents du Trésor ont désormais dans leurs mains.

Les quatre contributions n'étant comprises que dans un seul rôle, le titre est pour toutes le même : nous n'avons point à distinguer entre leurs diverses espèces.

371. — L'impôt est exigible par douzième, aussitôt après l'expiration de chaque mois. Néanmoins, toute poursuite est suspendue pendant huit jours, à dater d'un avertissement sans frais qui doit être donné à tout contribuable. Après ce délai, les poursuites peuvent commencer.

C'est d'abord une sommation avec frais et menace d'établissement de garnisaire sous trois jours.

Vient ensuite la contrainte par garnisaire; elle est délivrée par le receveur. (Voy. arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 40 et suiv.)

372. — Avant d'aller plus loin, demandons-nous quels moyens peuvent motiver l'opposition à ces premiers actes de poursuite.

Ils sont de trois sortes.

Le contribuable contestera la validité du titre quant au fond, ou quant à la forme; il prétendra, par exemple, que l'impôt n'a pas été autorisé, sans préjudice de l'action en concussion, s'il y a lieu (Voy. *sup.*, nº 109), ou que les rôles n'ont pas été revêtus de la forme exécutoire ou publiés suivant le vœu de la loi.

Ou bien le contribuable répondra qu'il a payé tout ou partie de la somme qui lui est demandée, et il soulèvera des questions relatives à la régularité des quittances, à des versements d'à-comptes, à des imputations de paiement.

Ou bien enfin, il opposera l'irrégularité des actes de poursuite eux-mêmes, ou le défaut de qualité des agents dont ils émanent.

Dans le premier cas, l'attaque est dirigée contre un titre qui, envisagé dans son principe et dans sa forme, ne procède que de l'administration et dont la légalité n'est mise en question qu'à l'occasion d'actes de poursuite qui n'émanent eux-mêmes que de l'administration. Tout ici porte au plus haut degré l'empreinte du contentieux administratif. Le conseil de préfecture doit et peut seul être saisi. (Voy. ord. 16 fév. 1832, Pichon ; décr. 26 juillet 1854, Laurentie.)

Dans le second cas, la question n'est pas moins claire. Il s'agit d'établir ce que le contribuable devait, ce qu'il a payé et ce qu'il doit encore, et de l'établir par une vérification des registres du percepteur et une appréciation des mentions qu'il y a insérées, des quittances qu'il a délivrées, et, en un mot, de ses divers actes, en qualité d'agent du trésor. Le juge ordinaire du contentieux administratif est encore le seul compétent.

Les questions concernant la qualité des agents auxquels sont dus les actes de poursuite, sont si essentiellement du ressort de la juridiction administrative que, si elles venaient à surgir, même à l'occasion d'un procès civil, les tribunaux seraient tenus de s'abstenir d'en connaître, sauf à surseoir à statuer sur l'action principale.

En serait-il autrement des questions se rapportant spécialement à la validité des actes de poursuite ?

Nous ne pouvons pas le supposer.

Quel est le caractère de ces actes ?

Les actes de poursuite, jusqu'au commandement exclusivement, émanent des agents de l'administration et se produisent en la forme administrative. D'un autre côté, ces actes, quant à leurs effets et quant à leur principe, sont absolument étrangers aux dispositions du droit commun. Leur caractère d'actes administratifs ne saurait donc être un instant mis en doute ; d'où il faut conclure qu'il n'appartient qu'au juge ordinaire du contentieux administratif d'en apprécier le mérite.

C'est ce que décide formellement une ordonnance, rendue sur conflit le 22 février 1821, entre les sieurs

Devillenouvette et Demnié ; elle est ainsi conçue :

« Louis, etc.; considérant, dans l'espèce, que le « sieur Devillenouvette fonde le motif de son oppo- « sition aux contraintes décernées contre lui par le « percepteur Demnié....., sur ce que lesdites con- « traintes n'ont pas été visées par le maire de Plaigne;

« Considérant que le préfet s'est borné à élever le « conflit sur la question de savoir si les poursuites « qui ont précédé le commandement sont régulières « et si le contribuable est réellement débiteur; « qu'ainsi le conflit a été bien élevé ;

« Art. 1er. L'arrêté pris par le préfet du département « de l'Aude, le 2 décembre 1820, est confirmé...... »

Des auteurs citent une ordonnance du 15 mars 1826 (Petiniaud), comme établissant un principe contraire; mais ils se méprennent complétement sur le sens et la portée qu'il convient de lui attribuer.

Dans l'espèce jugée par cette ordonnance, il s'agissait du recours contre un arrêté pris par le préfet pour valider *des saisies et une foule d'actes de procédure*, que le contribuable présentait comme nuls et vexatoires, pour n'avoir pas été précédés des actes de poursuite administratifs prescrits par l'arrêté du 16 thermidor an VIII ; et le conseil d'État s'est borné à déclarer, en principe, que *les tribunaux étaient seuls compétents pour décider si les actes de procédure, faits au sujet des poursuites, étaient nuls pour n'avoir pas été revêtus de toutes les formalités requises*. On voit, par conséquent, que la validité des actes préalables au commandement qui signale le commencement des poursuites juridiques, n'était point mise en question, et que le conseil d'État, en déclarant que les actes de

procédure qui se rattachaient à ces poursuites juridiques ne pouvaient être appréciés que par les tribunaux, n'a absolument rien préjugé sur la compétence au regard des actes administratifs, préalables à ces poursuites. Le conseil d'État n'a fait là que rappeler une distinction que nous allons nous-même établir.

373. — Après que le percepteur a épuisé les moyens de contrainte dont la loi a particulièrement armé les agents du Trésor, il a le droit de recourir aux moyens d'exécution créés et réglés par le droit commun. Il est autorisé à poursuivre le paiement par la saisie et vente des meubles des contribuables, même des fruits pendants par racine ; il peut même, mais avec une autorisation spéciale de l'administration supérieure, poursuivre l'expropriation forcée. (Voy. L. du 17 brumaire an X, art. 3 ; arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 5.)

Les porteurs de contrainte ont seuls qualité à l'effet de faire les fonctions d'huissiers pour ces saisies, ainsi que pour tout ce qui a trait aux contributions directes. (Voy. arrêté du 16 thermidor, art. 18.) Mais, à cela près, les saisies s'effectuent suivant les règles tracées par le code de procédure civile.

374. — A quelle autorité soumettra-t-on les difficultés relatives aux actes de poursuite ?

Les actes qui se rattachent à la saisie, y compris le commandement qui la doit précéder, interviennent à la demande, mais en dehors de l'administration. Dans leur accomplissement, dans leurs effets et jusque dans leur forme, ces actes, à la différence des actes de poursuite émanant des agents de l'adminis-

tration, ne relèvent que du droit commun. Il s'en suit que toute question relative à leur validité est de la compétence exclusive des tribunaux. (Voy. ord. 15 mars 1826, Petiniaud.)

Mais si l'opposition, étrangère à la régularité des actes de procédure, se fondait sur une dénégation des causes de la saisie ; si le contribuable venait soulever l'une des contestations que nous avons prévues, comme susceptibles d'être provoquées par la poursuite administrative, et que nous avons reconnues dépendre du domaine de la juridiction des conseils de préfecture, les tribunaux rencontreraient un obstacle dans la nature du moyen opposé et, pour peu qu'il fût sérieux, leur devoir serait de surseoir.

375. — Jusqu'ici nous n'avons envisagé le recouvrement que vis-à-vis des contribuables nominativement désignés ; le moment est venu de porter nos regards sur les questions qui se peuvent présenter, lorsque le percepteur agit en vertu des dispositions qui assignent à l'État un débiteur autre que celui qui figure sur les rôles.

« La loi du 12 nov. 1808, art. 2, porte que tous
« fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires,
« commissaires-priseurs et autres dépositaires et
« débiteurs de deniers provenant du chef des rede-
« vables, et affectés au privilége du Trésor public,
« seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite,
« de payer en acquit des redevables et sur le montant
« des fonds qu'ils doivent, ou qui sont entre leurs
« mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des
« contributions dues par ces derniers. Les quittances

« des percepteurs pour les sommes légitimement « dues leur seront allouées en compte (1). »

Les poursuites contre les fermiers et détenteurs de fonds dénommés dans cette disposition, sont les mêmes que celles autorisées contre les contribuables eux-mêmes. Sans avoir à recourir à la saisie-arrêt, le percepteur leur fait une sommation de payer et obtient, au besoin, une contrainte décernée contre ces tiers personnellement. (Voy. *Traité des poursuites en mat. de contrib. direct.*, par E. Durieu, t. I, p. 296, et t. II, p. 195.)

Nous ne parlerons pas de l'opposition fondée sur l'irrégularité de ces actes ; puisque ce sont des actes administratifs, leur mérite ne peut jamais être apprécié que par la juridiction administrative. Mais quelle sera l'autorité compétente si les causes de la poursuite sont contestées ?

Nous croyons qu'il faut faire une distinction entre les exceptions opposées du chef des redevables et celles personnelles aux tiers poursuivis. Les exceptions opposées du chef des redevables ne changent pas de nature, pour être invoquées par les tiers qui les représentent. Si l'on conteste la légalité ou la régularité des rôles, si l'on oppose des paiements déjà effectués, ou bien enfin si l'on conteste la qualité des agents, la question dépendra du contentieux

(1) L'art. 6 de la loi de finances du 4 août 1844, décide aussi que les fermiers ont qualité pour payer les contributions en l'acquit des propriétaires ou usufruitiers des biens qu'ils tiennent à bail. (Voy. *sup.*, n° 115.)

administratif, et, à ce titre, ressortira du conseil de préfecture.

A l'égard des exceptions personnelles aux tiers poursuivis, soit qu'ils dénient la qualité de fermiers, de détenteurs et enfin de débiteurs des redevables, soit qu'ils contestent le droit conféré au Trésor en lui-même, les tribunaux civils nous paraissent, seuls, compétents. Sur quoi, en effet, pourrait-on fonder la compétence du conseil de préfecture ? La question de savoir si les tiers, sont ou non, débiteurs des contribuables portés aux rôles est purement civile de sa nature.

Quant au droit conféré au Trésor, il touche jusqu'à un certain point à l'assiette de l'impôt, et, dans tous les cas, il tend directement à en procurer le recouvrement. Toutefois, bien que ce droit soit consacré par une loi spéciale, on ne voit pas qu'il ait été dit nulle part que l'application en serait confiée, par dérogation au droit commun, aux conseils de préfecture, et d'un autre côté, ce droit ne se rattache à aucun acte de nature a commander de comprendre les contestations dont il peut être l'objet, dans le contentieux administratif. Nous ne voyons donc pas comment il serait possible d'en refuser l'application aux tribunaux ordinaires pour la réserver aux conseils de préfecture. Notre opinion à cet égard se confirme par une ordonnance du 17 sept. 1838, intervenue au profit d'un sieur Lavaud que nous allons citer dans le numéro suivant. (Voy. aussi décr. 31 juillet 1856, Ardisson.)

376. — On a déjà vu que la loi du 21 avril 1832 déclare les propriétaires et principaux locataires res-

ponsables en cas de déménagement furtif de leurs locataires, s'ils n'ont pas rempli les formalités qui leur sont imposées dans ce cas. (Voy. art. 22 et 23.)

En vertu de ces dispositions, le percepteur a le droit de poursuivre, de la même manière que par application de la loi de 1808; et les règles de compétence que nous avons tracées pour l'opposition aux poursuites contre les fermiers, dépositaires, et autres débiteurs des contribuables, conviennent parfaitement aux questions de même nature, soulevées par les poursuites dirigées contre les propriétaires ou principaux locataires.

S'ils critiquent les actes de poursuite administrative, ou s'ils dénient du chef des redevables du Trésor, la validité du titre, c'est-à-dire celle des rôles, ces tiers sont soumis à la juridiction du conseil de préfecture.

Se retranchent-ils, au contraire, dans des exceptions personnelles et relatives soit à leur qualité de propriétaires ou de locataires principaux, soit à l'accomplissement des formalités prescrites, la question est, par sa nature, étrangère au contentieux administratif, et, en l'absence d'un texte exceptionnel et dérogatoire qui l'en ait retirée, il faut admettre qu'elle est restée dans le domaine des tribunaux civils.

Une ordonnance du 17 septembre 1838 (Lavaud) sanctionne cette doctrine dans les termes les plus positifs. Voici ses motifs :

« Considérant qu'il s'agit, dans la contestation,
« d'une saisie faite à la requête du percepteur de la
« réunion du Grand-Bourg sur les meubles du sieur
« Cazenaud, pour le recouvrement de la contribution

« personnelle et mobilière et de la patente dues par « le sieur Condoin, fermier d'un moulin appartenant « audit sieur Cazenaud, en vertu de l'art. 22 de la « loi du 21 avril 1832, et par suite de la responsabi- « lité établie par ledit article contre les propriétaires « pour paiement des contributions dues par leurs « locataires ; — *Considérant que l'application de ladite « responsabilité et les poursuites faites en exécution contre « des tiers non compris aux rôles sont de la compétence « des tribunaux :* d'où il suit que le conseil de préfec- « ture de la Creuse était incompétent pour en con- « naître.... »

377. — Aux termes de la loi du 12 novembre 1808, le Trésor a, dans le cas de concours avec d'autres créanciers, un privilége sur le produit des récoltes, fruits, loyers et revenus des immeubles pour le recouvrement de la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, et un privilége sur le produit de la vente des meubles, pour le recouvrement des contributions personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, pendant le même temps. (Voy. art. 1er.)

Les principes que nous avons professés dans les deux numéros qui précèdent, ne laissent pas de doute sur la compétence pour l'application du privilége attribué à l'État, lorsque le fond du droit n'est pas contesté. Toutes les questions de préférence, d'ordre et de contribution, quoique relatives au recouvrement de l'impôt, sont du ressort exclusif des tribunaux civils. La jurisprudence, d'ailleurs très-positive dans ce sens (Voy. ord. 22 août 1838, Hamel), offre cela de remarquable, qu'elle se fonde explicite-

ment sur la distinction que nous avons établie entre les exceptions relatives aux rôles et celles personnelles aux tiers et étrangères aux actes de l'administration. Le conseil d'État, en effet, ne consacre la compétence des tribunaux que par le motif « que la « demande n'a pour objet ni l'assiette, ni le recou- « vrement des contributions dues par le failli ; qu'elle « ne tend à contester ni la cause, ni le montant des « sommes dues à l'État ; qu'elle porte uniquement « sur le privilége réclamé par le Trésor public..... « à l'exclusion de la masse des créanciers. » (Voy. ord. 18 juill. 1838, faill. Cournaud.)

378. — L'art. 4 de la loi du 12 novembre 1808 porte : « Lorsque, dans le cas de saisie de meubles et « autres effets mobiliers pour le paiement des con- « tributions, il s'élèvera une demande en revendi- « cation de tout ou partie desdits meubles et effets, « elle ne pourra être portée devant les tribunaux « ordinaires qu'après avoir été soumise, par l'une « des parties intéressées, à l'autorité administrative, « aux termes de la loi des 23 et 28 oct.-5 nov. 1790. »

C'est l'application à une contestation déterminée d'une règle commune à toutes les actions dirigées contre l'État. (Voy. décr. 28 févr. 1856, Peyte.) Nous expliquerons plus loin, en traitant du domaine de l'État, que c'est au préfet que le mémoire doit aujourd'hui être remis.

379. — Nous ne nous arrêterons pas sur les demandes en répétition, ni sur aucune des actions de particulier à particulier qui peuvent se rattacher au paiement des contributions. Il est de la dernière évidence que le débat, qui surgit et se tranche en

dehors des intérêts de l'État, est pleinement étranger à la juridiction administrative. (Voy. décr. 14 déc. 1862, Grelleau.)

380. — Passons aux contestations entre l'État et les préposés à la perception des contributions.

Les lois de finances ont, de tout temps, déclaré les receveurs et percepteurs responsables du recouvrement des sommes dont la perception leur est confiée. Il peut être procédé à la saisie et à la vente de leurs meubles et même, à l'expropriation forcée de leurs immeubles, sans préjudice des poursuites par voie de contraintes. (Voy. L. 17 brum. an V, art. 2 ; arrêté 16 therm. an VIII, art. 31 et suiv.)

En conséquence de leur responsabilité, les percepteurs sont et demeurent chargés, dans leurs écritures et dans leurs comptes annuels, de la totalité des rôles, et ils doivent justifier de leur entière réalisation avant l'expiration de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent. *Ils peuvent obtenir la décharge de leur responsabilité, en justifiant qu'ils ont pris toutes les mesures et fait en temps utile, toutes les poursuites et diligences nécessaires contre les redevables et débiteurs.* (Voy. décr. 31 mai 1862, art. 320 et 328.)

381. — A côté de ces dispositions qui se trouvaient déjà dans l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique, étaient venues se placer des mesures destinées à faciliter aux percepteurs les moyens d'obtenir décharge. L'instruction générale sur les finances du 17 juin 1840 distinguait, à cet égard, entre les cotes indûment imposées et les cotes irrecouvrables. Les premières, dont l'existence au rôle est le résultat d'une erreur matérielle, devaient être

allouées en décharge sur la demande des percepteurs au nom des personnes indûment taxées (Voy. art. 97.) Les cotes régulièrement établies à l'origine, mais devenues irrecouvrables dans le courant de l'année, pour cause d'absence, insolvabilité, etc., tombaient en non-valeurs ; le préfet, seul compétent pour admettre ou rejeter l'imputation sur le fonds de non-valeurs dont il est le gardien naturel, statuait sur cette imputation comme sur les demandes ordinaires en remise ou modération, tandis que le conseil de préfecture connaissait des états de cotes indûment imposées au même titre que des réclamations ordinaires tendant à décharge ou réduction. La pratique administrative s'était formée en ce sens, lorsque des décisions du conseil d'État, en déniant aux percepteurs le droit de se pourvoir en décharge (Voy. ord. 19 mars 1845, Doyen), obligèrent l'administration à recourir au législateur pour en obtenir la consécration du procédé qu'elle avait suivi jusque-là. Ce fut l'objet de l'art. 6 de la loi du 3 juillet 1846, ainsi conçu :

« Dans les trois mois de la publication des rôles, « les percepteurs des contributions directes formeront, s'il y a lieu, pour chacune des communes de « la perception, des états présentant, par nature de « contribution, les cotes qui leur paraîtront avoir « été indûment imposées et adresseront ces états au « préfet et aux sous-préfets, par l'intermédiaire des « receveurs des finances.

« Les états dont il s'agit seront renvoyés aux contrôleurs des contributions directes, qui vérifieront « les faits et les motifs allégués par les percepteurs, « et donneront leur avis, après avoir pris celui du

« maire ou des répartiteurs. Le directeur des contri-
« butions directes fera son rapport, et le conseil de
« préfecture statuera. Le montant des décharges
« prononcées sur les contributions foncière, mobi-
« lière et personnelle sera réimposé au rôle de l'an-
« née suivante.

Cette disposition a trouvé son complément dans l'art. 16 de la loi du 22 juin 1854, qui statue que « les « cotes indûment imposées aux rôles des contribu- « tions directes, qui n'auraient pas été comprises « dans les états présentés par les percepteurs dans « les trois premiers mois de l'exercice, et dont l'ir- « recouvrabilité serait, d'ailleurs, dûment constatée, « pourront être portées sur les états de cotes irre- « couvrables rédigés en fin d'année, et être allouées « en décharge par les conseils de préfecture. »

A l'abri de ces dispositions, l'administration avait cru pouvoir suivre de nouveau l'usage qui s'était formé par application de l'instruction générale des finances de 1840; on avait pensé que dans le cas où il était survenu, entre la confection du rôle et le 1er janvier, un changement de nature à motiver la suppression d'un article ou sa réduction, comme par exemple, la démolition d'une maison, la renonciation par un patentable à l'exercice de sa profession, il pouvait appartenir aux percepteurs de réclamer d'office, dans les trois premiers mois de l'année, la décharge des cotes indûment imposées et de se substituer ainsi à l'action individuelle du contribuable. Le conseil d'État n'a point adopté cette doctrine; il a décidé « que si les percepteurs sont autorisés par « l'art. 6 de la loi du 3 juillet 1846, à présenter des

« états de cotes indûment imposées dans un intérêt « administratif, et pour dégrever le fonds de non- « valeurs, cette disposition n'a pas eu pour objet de « dispenser les contribuables, qui sont en situation « de réclamer, de présenter eux-mêmes leur récla- « mation » (Voy. décr. 18 janvier 1860, percepteur de Vergt.) Les états de cotes indûment imposées présentés au commencement de l'année doivent donc, comme les états présentés en fin d'année, ne comprendre que des cotes tout à la fois indûment imposées et irrecouvrables.

En vertu du même principe que c'est uniquement dans un intérêt administratif et en vue de dégrever le fonds de non-valeurs que les percepteurs sont autorisés à présenter au conseil de préfecture des états de cotes indûment imposées, le conseil d'État refuse à ces agents le droit d'attaquer devant lui les décisions des conseils de préfecture, à moins que le ministre des finances, véritable représentant de l'intérêt engagé, ne s'approprie les conclusions du recours (Voy. décr. 23 juin 1865, percepteur de la réunion des Tardots).

Quant aux cotes régulièrement imposées, mais devenues irrecouvrables, les percepteurs continuent, par application des art. 28 et 29, de l'arrêté du 24 floréal an VIII, d'en dresser, en fin d'année, des états destinés à être soumis au préfet qui décide souverainement et sans recours possible, si l'imputation des sommes non recouvrées sur le fonds de non-valeurs peut avoir lieu et si la responsabilité de l'agent de perception est entièrement dégagée. (Voy. décr. 26 mai 1863, Linas.)

382. — Un décret du président de la république du 11 août 1850, a abrégé de deux mois la durée des exercices et fixé au 31 juillet de la seconde année de l'exercice, la clôture de l'ordonnancement des dépenses et au 31 août, la clôture des paiements. Il en résultait que les délais exigés pour la formation des états de cotes irrecouvrables de chaque exercice et pour les différents degrés de vérification auxquels ces états doivent être soumis, ne permettaient pas aux préfets de délivrer les ordonnances de décharges, qui en règlent l'imputation sur les rôles, assez tôt pour que ces ordonnances pussent être admises en dépense avant l'époque de la clôture de l'exercice. Pour remédier à ces inconvénients un autre décret du 21 novembre 1850 a décidé qu'à partir de l'exercice 1850, les dégrèvements prononcés pour les cotes irrecouvrables comprises aux rôles des contributions directes de chaque exercice seraient imputées sur les fonds de non-valeurs de l'exercice suivant.

CHAPITRE ONZIÈME.

DES COURS D'EAU.

Préliminaires.

383. — La législation a pour point de départ la destination que la nature a assignée aux cours d'eau.

384. — La mer avec ses rivages, le long des côtes, dépend du domaine public. — Lais et relais de la mer.

383. — La destination que la nature ou la société a assignée aux choses, décide de la condition qui leur est faite par les lois, et donne en même temps, la raison et la mesure des droits dont elles peuvent être l'objet. Nous verrons ce principe se dessiner dans sa généralité lorsqu'il s'agira de définir le domaine public par opposition au domaine de l'État ; nous aurons ensuite, à le prendre pour point de départ dans l'étude de la législation sur les mines ; mais c'est surtout pour expliquer les dispositions relatives aux cours d'eau, qu'il nous semble précieux à considérer.

384. — La mer est affectée à l'usage des divers peuples ; elle forme, au moyen de la navigation, le lien qui les réunit, et à ce titre, elle est *libre;* le droit des gens ne veut pas qu'une nation puisse en interdire l'accès à une autre. Toutefois, l'intérêt de sa sûreté a fait reconnaître à chaque pays un droit privatif sur une certaine étendue des eaux qui bordent son territoire. Les états limitrophes de la mer ont, dans une zone qui suit leurs côtes et dont la largeur, déterminée par les traités internationaux, varie de deux à quatre lieues, un droit de possession qui, en temps de paix, se manifeste par la jouissance exclusive du droit de pêche et par la surveillance exercée pour l'observation des lois de douane. Dans l'étendue

de ce rayon, la mer n'est point l'objet d'une communauté universelle, sans que, néanmoins, sa destination comporte l'application des règles constitutives de la propriété privée. En France, la mer avec ses rivages, forme, le long des côtes, ainsi que l'exprime l'art. 538 du Code civil, une dépendance du domaine public ; elle tombe dans la classe des choses communes à tous les membres de la nation ; le droit qui la régit procède de la souveraineté et réside dans les mains du chef de l'État, qui la représente. On a pensé avec raison que l'usage de la mer pour la navigation, que la participation aux avantages secondaires qu'on en peut retirer, soit comme profits de pêche, soit par la récolte des algues, soit au moyen de l'établissement de salines, et qu'enfin l'intérêt de la défense contre les ennemis de l'extérieur et les mesures à prendre pour protéger les terres contre l'envahissement des eaux commandaient de dégager l'action de l'administration des entraves que suscite la propriété privée partout où elle parvient à s'établir, et que, pour y parvenir, le seul moyen était de déclarer en principe, que les particuliers ne peuvent acquérir aucun droit de propriété *sur les rivages de la mer, les ports, les havres, les rades, etc.* (1).

(1) Mais, ainsi que nous l'établirons plus loin, c'est à tort que l'art. 538 du Code Napoléon, copiant mal à propos l'art. 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, a compris parmi les choses du domaine public les *lais et relais de la mer.* (On entend par *lais* les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines, et, par *relais*, les terrains que l'eau abandonne insensiblement en se retirant d'une rive vers l'autre.) Les lais et relais de la mer n'ont aucune destination publique, et ils sont si peu hors du com-

385. — A l'égard des fleuves et rivières navigables qui coulent à l'intérieur, leur usage pour la navigation ne saurait sans doute, être aussi général que l'usage de la mer ; mais s'il ne peut être considéré comme appartenant au genre humain tout entier, il appartient évidemment à tous les membres de la société dont ils traversent le territoire. Sous ce rapport l'intérêt qui s'attache à leur conservation, à leur entretien et à la liberté de leur fréquentation est le même qui a fait placer la mer et ses rivages dans le domaine de la souveraineté nationale ; il était, dès lors, rationnel que les fleuves et rivières navigables suivissent la même condition ; et, en effet, l'art. 538 du Code civil les comprend, à titre de dépendances du domaine public, dans l'énumération qu'il renferme.

386. — Les rivières et ruisseaux non navigables, indépendamment de leur usage pour satisfaire les besoins ordinaires de la vie, usage en vertu duquel chacun a le droit de puiser dans toute espèce de cours d'eau, ont été destinés par la nature à l'arrosement des terres, et sont susceptibles d'être appliqués à l'industrie comme force motrice. Mais l'emploi des eaux courantes pour ce double objet, sans être subordonné à la possession des terrains qu'elles bordent ou traversent, est néanmoins dominé par les droits supérieurs des propriétaires riverains. (Voy. *infrà.*) Nous verrons plus tard que la loi des 29 avril-

merce que le gouvernement peut les aliéner par un simple acte de concession, aux conditions qu'il juge convenables. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 41.)

1er mai 1845, qui a permis de réclamer sur les champs intermédiaires une servitude de passage pour les eaux dont on aurait le droit de disposer n'a rien changé à la situation légale des divers intéressés. D'un autre côté, pour qu'un industriel puisse se servir d'un cours d'eau pour le roulement d'une usine, il faut, à notre avis, que le propriétaire des deux rives ne soit pas en mesure de l'utiliser lui-même. On a bien ici une chose commune à plusieurs, et il est juste qu'il soit pourvu à ce que l'usage de l'un ne mette point obstacle à l'usage de l'autre; la communauté, toutefois, n'existe plus au profit de la société; elle est circonscrite entre des intéressés dont le nombre, sans doute, est ordinairement fort grand, et dont la prospérité n'est pas sans importance pour l'agriculture et le commerce du pays, mais qui néanmoins, ne sauraient être pris pour la nation entière. De là vient peut-être que les cours d'eau non navigables n'ont pas été nominativement compris dans l'énumération des biens qui composent le domaine public. Nous rechercherons plus tard s'il en faut conclure qu'ils appartiennent aux riverains.

387. — Enfin, les eaux qui sont recueillies dans des bassins creusés par la nature ou par l'art, les sources mêmes qui surgissent du sein de la terre, si on les considère séparément des eaux qui s'en échappent et forment un courant, ne sont offertes qu'à l'usage du maître du fonds dans lequel elles se trouvent; elles sont l'apanage d'un seul; on ne découvre nulle raison de les soustraire à l'empire des règles constitutives et régulatrices de la propriété. C'est donc dans la loi civile qu'il faut chercher les disposi-

tions qui leur sont applicables. (Voy. art. 564 et 641 du Code civil.)

388. — Nous n'avons pas à nous occuper de la pleine mer, dont l'usage est réglé par le droit des gens, ni des eaux qui n'appartiennent pas à la catégorie des eaux courantes et qui sont régies par les dispositions de la loi civile. Nous traiterons dans trois sections distinctes des rivages, lais et relais de la mer ; des cours d'eau navigables et des cours d'eau non navigables.

SECTION PREMIÈRE.

DES RIVAGES, LAIS ET RELAIS DE LA MER.

389. — Attribution des rivages de la mer au domaine public. — Usage que chacun peut faire du rivage de la mer.
390. — Pêche maritime. — Établissement de bordigues et de madragues.
391. — Suite. — Autorisation à obtenir.
392. — Décrets réglementaires pour les pêcheries.
393. — Suppression des pêcheries par mesure d'administration.
394. — La suppression donne-t-elle lieu à indemnité ?
395. — De la condition des pêcheries relativement à l'hypothèque. — Constituent-elles des meubles ou des immeubles ?
396. — Interdiction de toute *entreprise* sur le rivage de la mer.
397. — Sanction de l'interdiction.
398. — Épaves.
399. — Herbes marines.
400. — Législation antérieure à 1789.
401. — Suite. — Arrêté du 12 ventôse an II.
402. — Suite. — Arrêté du 18 thermidor an X.
403. — Législation actuelle. — Décret du 9 janvier 1852.
404. — Décrets réglementaires pour les divers arrondissements maritimes.
405. — Pouvoirs réservés ou attribués aux maires.
406. — Délimitations entre communes voisines.

426. — L'exception tirée du droit de propriété n'est pas opposable aux poursuites pour coupe d'arbres en délit.
427. — La complainte n'est pas, non plus, recevable comme moyen de résistance aux mesures relatives à l'ensemencement.
428. — L'entrepreneur des travaux d'ensemencement doit être considéré comme entrepreneur de travaux publics.

389. — Les rivages de la mer et la mer elle-même, dans l'étendue du rayon soumis à la souveraineté nationale, ont été attribués au domaine public, en vue du double intérêt de la sûreté des côtes et de leur libre accès.

L'usage du rivage de la mer est commun à tous et si les lois de police peuvent régler cet usage, nul ne peut en être dépossédé. Ainsi, chacun a le droit de se promener sur le rivage, d'y laver, de s'y baigner à la condition d'observer les prescriptions de police édictées dans l'intérêt exclusif de la décence ou de la sûreté publique, d'y ramasser des coquillages; d'y débarquer et d'y tenir des embarcations amarrées. Ce droit de jouir de la mer, proclamé par les art. 538 et 714 du Code Nap., a été consacré dans l'une de ses formes les plus importantes, par un décret du 18 mai 1858 (Vernes). A l'occasion d'un arrêté municipal qui forçait tout individu voulant se baigner sur la plage de Trouville à profiter des cabanes installées par la ville ou au moins, à lui payer une taxe, le conseil d'État, au contentieux, a déclaré que les rivages de la mer faisant partie du domaine public « tout le monde a le droit d'y accéder librement. »

La même doctrine a fait annuler, comme entaché

d'excès de pouvoirs, un arrêté par lequel le ministre des finances avait concédé à la ville de Boulogne-sur-Mer sous forme de location, le droit, à l'exclusion de toute concurrence, de faire circuler et stationner sur la plage, des voitures de baigneurs en nombre quelconque. Le ministre n'avait pu donner à un seul ce qui appartient à tous (Voy. décr. 30 avril 1863, ville de Boulogne).

390. — La pêche maritime, quoique libre et commune à tous, est sujette à de nombreuses restrictions. L'ordonnance de 1681 défend, notamment, de poser en mer des madragues, ou filets à pêcher les thons, et d'y construire des bordigues, sans l'expresse permission du roi (Liv. V, tit. IV, art. 1er).

Les madragues se composent d'une réunion de filets, de différentes dimensions, fixés en mer et disposés pour retenir le poisson qui vient se jeter dans leurs eaux.

Les bordigues sont des parcs de roseaux ou de cannes, construits dans l'intérieur des canaux qui communiquent d'un étang à la mer, et à l'aide desquels on arrête et prend le poisson dans les migrations successives qu'il fait d'un point à un autre.

Ces établissements sont susceptibles de nuire à la navigation et à la pêche côtière ; mais, d'un autre côté, ils rendent le double service de fournir du travail aux populations et de contribuer à la facilité de l'alimentation, en multipliant les produits de la pêche. Il y a dès lors, utilité à les maintenir, malgré les vives attaques dont ils ont quelquefois été l'objet.

391. — Un arrêté consulaire du 9 germinal an IX

a renouvelé, en cette matière, la plupart des dispositions de *l'ordonnance sur la marine*, en les adaptant aux nouvelles formes de notre organisation administrative. Aux termes de cet arrêté, aucune madrague, ou filet à pêcher le thon, ne peut être calée sans une permission du ministère de la marine, qui ne doit elle-même être accordée qu'après qu'il a été constaté par un procès-verbal dressé par l'administration de la marine, que la madrague dont l'établissement est demandé, ne peut nuire en aucune manière à la navigation (art. 1 et 2). Les concessionnaires sont tenus de passer un bail dont la durée et les conditions sont réglées par la régie des domaines, et dont le produit est versé dans ses caisses (art. 3). Les baux anciens doivent continuer à être exécutés; mais l'administration de la marine est chargée de s'assurer si la madrague ne nuit pas à la navigation, et dans le cas où elle lui nuirait, elle doit désigner un nouvel emplacement pour la recevoir (art. 4). La police de ces établissements appartient à l'administration des ports et arsenaux, sous l'autorité du ministre de la marine. Cette administration veille particulièrement à ce que les concessionnaires placent sur l'extrémité de leurs filets, les plus avancés en mer, des orins, bouées ou gaviteaux, et détermine la distance à laquelle doivent se tenir les autres pêcheurs, dans le voisinage des madragues, pour ne pas leur préjudicier (art. 5, 6 et 7).

Mais ces dispositions ont paru insuffisantes, et elles se trouvent aujourd'hui dominées par la loi du 9 février 1852, sur l'exercice de la pêche côtière, qui a abrogé, en ce qu'ils pouvaient avoir de contraire

aux mesures qu'elle prescrit, les lois et réglements antérieurs (art. 24). Il est dit par cette loi qu'un réglement d'administration publique fixera les formes dans lesquelles l'autorisation d'établir des pêcheries sera accordée par le ministre de la marine, et pourra être révoquée (art. 2) ; et que les conditions d'établissement et les mesures d'ordre et de police seront déterminées par des décrets particuliers pour chaque arrondissement ou sous-arrondissement maritime (art. 3). Elle prononce d'ailleurs, des peines d'amende et d'emprisonnement, autorise la destruction des établissements pour infraction à ses prescriptions (art. 5 et 6), et défère aux tribunaux correctionnels la connaissance de l'action publique et de l'action civile (art. 18 et 19). L'exécution provisoire des lois et réglements antérieurs est maintenue, mais sous les peines nouvelles, jusqu'à la publication des décrets à intervenir (art. 24).

392. — Quatre de ces décrets ont été rendus à la date des 4 juillet-6 septembre 1853, pour les arrondissements de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort. La multiplicité de leurs dispositions réglementaires ne nous permet pas d'en présenter l'analyse ; nous dirons seulement qu'ils prescrivent la démolition immédiate des pêcheries qui ne seraient pas pourvues de titres ; que des procès-verbaux de recensement doivent signaler ceux de ces établissements qui seraient nuisibles à la navigation, et que la distance à laquelle il est interdit aux autres pêcheurs de jeter ou tendre leurs filets, est fixée à dix mètres au-dessus de l'ouverture des pêcheries du côté de la terre. (Voy. art. 139, 140, 141 et 156 du réglement de Cherbourg.)

393. — On voit, par les diverses dispositions édictées pour les pêcheries maritimes, que ces sortes d'établissements sont entièrement subordonnés aux besoins de la navigation : il en résulte que l'administration a le pouvoir discrétionnaire d'en ordonner la suppression, quelle que soit leur ancienneté et quel qu'ait été le mode de concession.

On a, il est vrai, soutenu, en se fondant sur l'art. 4 de l'arrêté du 9 germinal an IX, que l'administration n'avait pas le droit de supprimer une madrague, qu'elle avait seulement celui de la déplacer. Mais le ministre de la marine a répondu avec raison qu'il lui appartenait d'apprécier, d'une manière souveraine, si la désignation d'un nouvel emplacement était possible ou opportune, et par suite de refuser, au besoin, toute permission ultérieure de rétablissement de la madrague ; et le conseil d'État a consacré cette doctrine par une décision dont les motifs sont conçus ainsi :

« Vu l'ordonnance de 1681, l'arrêté du 9 germinal « an IX et la loi du 6 juillet 1793 ; — Considérant « qu'aux termes des lois et réglements de la matière, « il appartient à notre ministre de la marine de pres- « crire, sur la mer et sur ses rivages, l'exécution de « toutes les mesures qu'il juge utiles pour assurer la « liberté et la sûreté de la navigation, que les déci- « sions qu'il a prises pour ordonner l'enlèvement des « madragues dont il s'agit ne constituent que des « actes administratifs faits par notre dit ministre « dans la limite de ses pouvoirs, et qu'elles ne font « pas obstacle à ce que le prince de Rohan-Rochefort « réclame, s'il s'y croit fondé, et obtienne, *s'il y a*

« *lieu*, le rétablissement de ses madragues dans un « autre emplacement. » (Voy. ord. 10 août 1847, Rohan-Rochefort, et aussi décr. 14 mai 1858, Vidal).

On serait d'autant moins admissible aujourd'hui à contester le pouvoir absolu de l'administration en cette matière, que la loi des 9 janv.-1er février 1852 suppose que l'autorisation d'établir des pêcheries maritimes peut être révoquée purement et simplement (Voy. art. 2), et que les décrets impériaux des 4 juillet-6 septembre 1853, n'imposent aucune condition au ministre de la marine, chargé de statuer. (Voy. art. 141 du réglement de Cherbourg.)

394. — En écartant comme dirigé contre un acte de pure administration, un recours tendant à l'établissement, dans un canal maritime, d'un barrage destiné à ramener le poisson vers des bourdigues, le conseil d'État a indiqué que les propriétaires de ces bourdigues pouvaient, s'ils se plaignaient que des travaux exécutés par l'État eussent rendu leur exploitation moins fructueuse, porter devant le conseil de préfecture une demande en indemnité (Voy. décr. 14 mai 1858, Vidal). Mais quel serait le sort d'une pareille demande et doit-on même reconnaître un droit à indemnité au propriétaire de madragues ou bourdigues supprimées? Selon nous, l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation pour ces sortes d'établissements ne permet pas à ceux qui les fondent de se faire illusion ; ils sont, par cela même, avertis qu'ils resteront à la discrétion de l'administration. Le caractère inaliénable et imprescriptible des choses du domaine public, caractère qui leur a été conféré à l'effet de sauvegarder les services d'in-

térêt général auxquels elles sont essentiellement affectées, indique d'ailleurs bien clairement que le propre de ces choses est précisément de n'être détournées de leur destination que d'une manière transitoire et sous la réserve des besoins publics. Mais une exception doit être faite en faveur des madragues qui auraient été concédées à titre d'aliénation, antérieurement à l'édit de 1566. Nous ne pensons pas que les décrets des 6, 30 juillet 1793 et 8 frimaire an II, qui ont déclaré que les droits de pêche exclusifs étaient compris au nombre des droits féodaux abolis sans indemnité, soient applicables aux pêcheries maritimes. La pêche à la mer ayant été libre de tout temps (Voy. Valin, t. II, p. 684 et 691, sur l'art. 17, tit. Ier, liv. IV de l'ord. de 1681), on ne saurait supposer que ces pêcheries n'ont été établies qu'en vertu d'un droit transmis par le seigneur féodal. Nous devons toutefois faire remarquer que l'ordonnance, rendue sur le recours du prince de Rohan-Rochefort, vise le décret du 6 juillet 1793; qu'une autre ordonnance, du 30 juillet 1817 (de Boudard), a fait application de cette législation particulière à une bordigue établie dans le canal de communication de l'étang de Thau au port de Cette; et qu'un considérant d'un arrêté du Directoire exécutif, en date du 29 germinal an VI, également relatif à des madragues et bordigues, porte « que le droit exclusif de pêche se trouve com-
« pris au nombre des droits ci-devant féodaux suppri-
« més par la loi du 25 août 1793, ainsi qu'il résulte
« des trois décrets d'ordre du jour des 6, 30 juillet
« 1793 et 8 frimaire an II (1). »

(1) Cet arrêté a été invoqué par l'administration des domaines

395. — La précarité de ces établissements et la nature de leur objet n'ont pas empêché la Cour de Caen de décider qu'ils constituaient des immeubles susceptibles d'être hypothéqués (Voy. arrêt du 3 avril 1824) ; et cette doctrine est admise par M. Troplong (Voy. *Traité des Hypothèques*, n° 412), et par M. Demolombe (Voy. *Cours de Droit civil*, tom. IX, n° 138). L'arrêté du Directoire que nous venons de citer, a déclaré, au contraire, que des madragues et bordigues que le domaine possédait sur les côtes de la Méditerranée, n'étaient pas, de leur nature, susceptibles de soumissions et d'aliénations comme *immeubles nationaux*; et, la raison entre autres, qu'il en a donnée, est qu'il n'y a que les cabanes et le terrain qu'elles occupent qui soient, dans ces établissements, des objets immobiliers. Nous ajouterons, dans ce dernier sens, que le droit concédé n'est qu'un droit de pêche qui ne diffère de celui qui appartient à tout le monde, qu'en ce qu'il est exclusif; que l'objet d'une pareille concession n'implique aucune aliénation du sol, ni de la superficie, et que, dans cet état de choses, les cabanes mêmes ne sauraient être considérées comme immeubles qu'à l'égard du propriétaire du terrain.

396. — L'ordonnance de 1681 (liv. IV, tit. VII, art. 2) « fait défense à toutes personnes de bâtir sur « les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni « faire aucuns *ouvrages* qui puissent porter préju- « dice à la navigation, à peine de démolition des ou- « vrages, de confiscation des matériaux et d'*amendes* « *arbitraires*. »

dans une instance relative aux bordigues de Martigues. (Voy. décr. 24 juillet 1856, de Galliffet.)

Cette disposition a été appliquée :

A la plantation de pieux autour d'une bordigue, de nature à empêcher les navires d'arriver à l'emplacement affecté au carénage (Voy. ord. 27 avril 1847, Coulet) ;

A des plantations exécutées sur le rivage de la mer et sur des terrains destinés à former les quais d'un port (Voy. ord. 6 avril 1836, Julien) ;

Et à l'extraction de matériaux dans un terrain dépendant des rivages de la mer (Voy. décr. 6 avril 1850, Labbat).

L'ordonnance interdit de faire aucuns *ouvrages* ; l'expression est large et embrasse tout ce qui est susceptible de constituer une *entreprise* sur la mer.

397. — Aux termes du décret du 10 avril 1812, les délits résultant de travaux à la mer constituent des délits de grande voirie ; ils rentrent par conséquent, dans la compétence des tribunaux administratifs, et, en ce qui touche l'amende, ils tombent sous le coup de la loi du 23 mars 1842 ; ils sont passibles d'une amende de 16 à 300 fr. (1).

398. — Les objets de toute nature que la mer rejette sur ses rivages, et dont le propriétaire n'est pas connu, sont compris sous la dénomination *d'épaves maritimes*.

On en distingue deux sortes : l'une comprend les vaisseaux, marchandises et autres effets provenant

(1) La loi du 23 mars 1842, ainsi que nous l'expliquerons lorsque nous traiterons *de la voirie*, a statué que pour tous les faits punis par les réglements de voirie antérieurs à la loi des 19-22 juillet 1791, d'une *amende arbitraire*, l'amende serait de 16 fr. au moins et de 300 fr. au plus.

de bris et naufrages; on relègue dans l'autre les choses du cru de la mer, comme ambre, corail et poissons échoués.

Les vaisseaux et effets trouvés sur le rivage doivent être réclamés dans l'an et jour. A défaut de réclamation dans ce délai, l'ordonnance de 1681 porte qu'ils seront partagés entre le roi et l'amiral. Si toutefois, ils avaient été trouvés en pleine mer ou tirés de son fonds, le tiers devrait en être distrait au profit des sauveteurs (liv. IV, tit. IX, art. 26 et 27).

Déjà, sous l'ancienne monarchie, le roi avait abandonné sa part des effets naufragés aux invalides de la marine (Voy. réglement du 13 août 1739) ; et cette concession a été maintenue par un arrêté consulaire du 17 floréal an IX, et par un décret du 25 mars 1811. Quant à la part revenant à l'amiral, elle a d'abord appartenu à l'État, par suite de la suppression des tribunaux d'amirauté (Voy. L. des 9, 13 août 1791, tit. V, art. 1); puis, l'arrêté de floréal an IV l'a affectée à la caisse des invalides de la marine, et enfin, le décret du 25 mars 1811 en a fait concession à l'hôtel des Invalides de Paris.

Les épaves du second genre profitent intégralement à ceux qui les ont retirées du fond de la mer ou pêchées sur les flots. Si elles ont été trouvées sur les grèves, un tiers appartient à l'inventeur, et les deux autres tiers au roi et à l'amiral, c'est-à-dire à l'État qui se trouve aujourd'hui substitué aux droits de l'un et de l'autre. (Voy. ord. de 1681, *ibid.*, art. 29.)

399. — Les rochers situés sur les bords de la mer produisent une herbe appelée *goëmon* sur les côtes de Bretagne, *sart* sur celles de Saintonge, et *varech* ou

vraicq sur celles de Normandie. Elle sert comme engrais à la fertilisation des terres, donne des soudes au commerce, et il n'est pas certain qu'elle ne contribue point à la reproduction du poisson.

Lorsque cette herbe a été jetée par le flot sur les grèves, elle est considérée comme *épave*, et devient la propriété du premier occupant. (Voy. ord. 1681, liv. IV, tit. x, art. 5.)

Mais il n'en est pas ainsi de celle qui croît en mer: le droit de la couper ou arracher a toujours été réglementé, sauf un intervalle de quelques années pendant la Révolution.

400. — D'après l'ordonnance de 1681, ce droit appartenait exclusivement aux habitants de chaque paroisse riveraine, dans les limites de leurs territoires respectifs. Ils étaient chargés de régler eux-mêmes, le premier dimanche de janvier de chaque année, les jours auxquels devait commencer et finir la récolte; et défense leur était faite d'y procéder de nuit et hors des temps réglés, d'en vendre les produits aux forains ou de les porter sur d'autres territoires, à peine de cinquante livres d'amende et de confiscation des chevaux et harnais (Voy. *ibid.*, art. 1 et 3.)

Plus tard, une déclaration du roi, en date du 30 mai 1731, détermina restrictivement les paroisses qui, sur les côtes des provinces de Flandre. Boulonnais, Picardie et Normandie, auraient droit au varech croissant sur leur territoire, marqua le temps dans lequel la récolte devrait être faite, en ne laissant aux habitants que la faculté de choisir les jours qu'ils y emploieraient dans la limite fixée, défendit d'arracher les herbes et de les couper autrement qu'à la main,

avec couteau et faucille, et éleva considérablement les peines prononcées par l'ordonnance de 1681. Les motifs de ces nouvelles dispositions édictées dans l'intérêt de la reproduction du poisson, sont ainsi indiqués dans le préambule de la déclaration : « Nous « avons été informés que les herbes de mer, connues « sous le nom de varech ou vraich, sart ou goëmon, « qui croissent sur les rochers au bord de la mer, « conservent le poisson qui s'amasse autour de ces « herbes ; que les poissons qui y éclosent trouvent « un abri et une pâture assurée, qu'ils s'y fortifient « et séjournent pendant l'été et une partie de l'au- « tomne, jusqu'à ce que les eaux devenant froides « les obligent de se retirer dans le fond de la mer. « Ces raisons nous ont déterminé à donner des ordres « pour la conservation de ces herbes, afin de rétablir « l'abondance du poisson sur les côtes de notre « royaume, que les différents abus, tant par rapport « à la pêche que par rapport à la coupe de ces herbes, « auraient entièrement détruite. Nous avons, à cet « effet, renouvelé les dispositions de l'ordonnance de « la Marine de août 1681, au sujet de la coupe du « varech sur les côtes de nos provinces de Normandie « et de Picardie, et nous avons en même temps dé- « fendu de faire cette coupe dans les temps que le « frai du poisson du premier âge séjourne à la côte. « Cependant, comme ces sortes d'herbes sont néces- « saires à partie des habitants de ces provinces pour « l'engrais de leurs terres, nous avons fait faire des « visites exactes sur les côtes de nos dites provinces « pour être informé des endroits où les habitants ne « peuvent pas s'en passer pour l'engrais de leurs

« terres, et de ceux où il y en a suffisamment pour « pouvoir fournir à cet engrais et à faire de la soude, « marchandise nécessaire pour la fabrication du verre, « et du temps pendant lequel il convenait d'en per- « mettre la coupe, en conciliant la conservation du « frai de poisson et du poisson du premier âge avec « le besoin que les habitants pourraient avoir de ces « herbes, plutôt dans une saison que dans une autre. « Il nous a été remis, à ce sujet, des mémoires exacts « par lesquels nous avons connu qu'il y avait plu- « sieurs amirautés où il ne croissait point de ces « sortes d'herbes, parce que toutes les côtes de ces « paroisses étaient couvertes de sable ou de vase, « sans qu'il y eût aucuns rochers ; qu'il y avait des « endroits aussi où on ne faisait aucun usage de ces « herbes pour l'engrais des terres, parce que les « habitants avaient, par le moyen de leurs bestiaux, « des engrais plus que suffisants ; et que nous pour- « rions permettre la coupe de ces herbes sur les « côtes de l'amirauté de Cherbourg pour être con- « verties en soude, parce qu'il y en croît au-delà de « ce qu'il en faut pour l'engrais des terres, et que « cette coupe peut y être faite pendant l'été, sans « qu'il en résulte un grand préjudice au frai du « poisson et au poisson du premier âge. »

La déclaration de 1731 sacrifiait presque entièrement l'intérêt de la fabrication des soudes à l'intérêt de l'agriculture, et surtout à celui de la reproduction du poisson pour lequel on croyait alors, ainsi qu'on le voit, que le varech était d'une grande utilité. Des plaintes ne tardèrent pas à s'élever. On disait que les habitants riverains, n'ayant plus la faculté de couper

et faire brûler le varech pour en fabriquer des soudes, se trouvaient privés de l'unique moyen d'assurer leur subsistance, et que la disette des soudes était devenue telle que les grosses verreries de la Normandie en manquaient absolument. On affirmait, de plus, que l'enlèvement de cette plante n'était pas susceptible de nuire à la conservation du frai de poisson et du poisson du premier âge. D'un autre côté, l'on opposait à ces réclamations que la fumée du varech causait des maladies épidémiques, nuisait aux grains et aux fruits, et que son enlèvement privait les laboureurs d'un engrais nécessaire et tendait réellement à la destruction des pêches. Dans ces circonstances, le gouvernement envoya trois membres de l'Académie des sciences de Paris sur les côtes des provinces maritimes avec mission d'étudier ces diverses questions. Cette mission se termina par un rapport duquel il résultait que la fumée du varech n'avait par elle-même rien de dangereux ; qu'on avait été aussi dans l'erreur en supposant que cette plante était destinée à la conservation du poisson, puisque, malgré les recherches les plus scrupuleuses, on n'avait aperçu dans ces herbes ni frai ni poisson du premier âge ; et que, partant, les réglements relatifs à la récolte et à l'emploi du varech devaient uniquement tendre à favoriser la culture des terres et la fabrication des soudes. Le rapport ajoutait que la plante du varech, lorsqu'elle a été coupée avec couteaux ou faucilles, ainsi qu'il était prescrit par l'art. 4 de la déclaration de 1731, ne se reproduit qu'après que la racine, en pourrissant, s'est détachée du rocher, au lieu qu'après

l'arrachement il reste des filaments qui la reproduisent dès l'année suivante.

La conséquence de ces observations fut une nouvelle déclaration, en date du 30 octobre 1772, d'après laquelle toutes les paroisses sans distinction recouvrèrent le droit exclusif de ramasser les varechs, chacune dans l'étendue de son territoire. La récolte dut se faire en deux saisons différentes, l'une pour les cultivateurs pendant les mois de janvier, février et mars ; l'autre pour les fabricants de soude, depuis le 1er juillet jusqu'au 1er octobre. Il fut permis aux personnes étrangères de le récolter, à défaut des habitants des paroisses, pour le convertir en soude. Enfin l'usage des couteaux et faucilles cessa d'être prescrit.

401. — Cette législation se maintint sans nouveau changement jusqu'à la révolution. Mais, à cette époque, et par arrêté du 12 ventôse an II, le représentant du peuple Lecarpentier, en mission dans les départements de l'Ouest, enleva aux communes riveraines le privilége dont elles jouissaient. Son arrêté se fondait sur le motif que « l'exclusion des com« munes non limitrophes de la mer était injurieuse à « l'égalité, préjudiciable à la fécondité de la terre, « et qu'il en résultait une déperdition sensible du « varech, dont le surplus n'était pas consommé par « les privilégiés. »

402. — Les communes firent valoir contre cette mesure, qu'elles étaient propriétaires des rochers sur lesquels le varech se recueille ; qu'elles en payaient les contributions ; que loin de laisser perdre une

partie de cette production, il s'en fallait de beaucoup qu'elles pussent en retirer la quantité nécessaire pour féconder leurs terres ; et que les dépouiller de cette propriété, c'était les condamner à cultiver inutilement la moitié de leur terrain et à laisser l'autre en friche.

Ces idées furent partagées par les administrations des départements maritimes, qui ajoutèrent que le droit réclamé par les communes riveraines leur était acquis par un usage immémorial et non interrompu; que les terres riveraines de l'Océan étaient sujettes à être dévastées par des orages, qui ne portaient pas leurs ravages dans celles plus éloignées de la côte ; et qu'il était juste que celles-là trouvassent un dédommagement, et qu'elles jouissent d'un engrais nécessaire à leur sol et que la nature semblait leur avoir refusé. (Voy. Merlin, *Rép.*, v° Varech.)

Ces raisons qui, comme on le voit, prenaient leur source dans la situation particulière des terres voisines de la mer et dans l'intérêt bien entendu de l'agriculture, devaient triompher, et le gouvernement consulaire prit, à la date du 18 thermidor an X, un arrêté ainsi conçu :

« Art. 1er. L'arrêté rendu par l'ex-représentant du « peuple Lecarpentier, sous la date du 12 ventôse « an II, est rapporté.

« Art. 2. Les préfets pourront déterminer, par des « réglements conformes aux lois, tout ce qui est re- « latif à la pêche en goëmon et varech. »

L'effet de cet arrêté était de remettre les choses dans l'état où elles se trouvaient avant l'arrêté de l'an II, et, par conséquent, de faire revivre l'ordon-

nance de 1681 et les actes postérieurs qui l'avaient développée ou modifiée. Ce résultat fut maintenu et, en tant que de besoin, confirmé par l'art. 717 du code Napoléon. On eut donc à combiner les prescriptions de l'ordonnance de 1681 et de la déclaration de 1731 avec celles de l'arrêté de l'an X. De là des difficultés touchant notamment la compétence, les conditions auxquelles était subordonné le droit de prendre part à la récolte et l'étendue du droit lui-même. La jurisprudence s'étudia à les résoudre, mais on n'en avait pas moins à regretter des lacunes dans une législation dont l'application était journalière.

403. — L'administration de la marine profita des facilités que lui offrit la concentration momentanée des pouvoirs sociaux dans les mêmes mains, pour faire rendre, sous la date du 9 janvier 1852, un décret législatif qui a été le point de départ et est resté la base de l'ordre de dispositions aujourd'hui applicable à la récolte des herbes marines (1).

Ce décret porte « que des décrets détermineront, pour chaque arrondissement ou sous-arrondissement maritime... 6° Les dispositions spéciales propres à prévenir la destruction du frai et à assurer la conservation du poisson et des coquillages, notamment celles relatives à la récolte des herbes marines. » (Voy. art. 3.) Il consacre ensuite, en principe, la com-

(1) Ce décret a pour objet la pêche côtière, et bien qu'il ne soit amené à pourvoir à la récolte des herbes marines qu'à raison de l'influence qu'elle peut avoir sur la reproduction ou la conservation du poisson, il n'embrasse pas moins cette matière dans toute son étendue.

pétence des tribunaux correctionnels pour toutes les infractions commises aux décrets qui seront rendus. (Voy. art. 18.) Enfin, après avoir prononcé l'abrogation en ce qu'ils peuvent avoir de contraire à ses dispositions, des lois et réglements sur la police de la pêche côtière, il ajoute : « Sont également abrogés « les réglements relatifs à la récolte du varech, sart, « goëmon et autres herbes marines. Toutefois, ces « lois et réglements continueront provisoirement à « être exécutés, mais sous les peines ci-dessus énon- « cées pour les contraventions qu'ils contiennent, « jusqu'à la publication des décrets à intervenir en « conformité de l'art. 3, laquelle publication devra « avoir lieu dans l'année qui suivra la promulgation « de la présente loi. » (Voy. art. 24.)

404. — Ces décrets réglementaires ont paru, à la date des 4 juillet-6 sept. 1853, pour les arrondissements de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort, et à la date du 19 novembre 1859 pour l'arrondissement de Toulon (1).

(1) Ces réglements publiés au *Bulletin des lois*, sont reproduits dans les divers recueils de lois; je crois donc pouvoir me dispenser d'en donner le texte. Je me bornerai à dire ici que toute leur économie a pour base une division en trois classes, sous la dénomination commune de goëmons, des diverses herbes marines, à savoir : 1° goëmons tenant à la rive ; 2° goëmons venant épaves à la côte ; 3° goëmons poussant en mer. Par goëmons tenant à la rive, on entend ceux attenants à la partie du littoral que la mer découvre aux basses mer d'équinoxe ; par goëmons épaves, ceux qui détachés par la mer, sont journellement portés à la côte par le flot; par goëmons poussant en mer, ceux qui, tenant au fond et aux rochers, ne peuvent être atteints de pied sec aux basses mers d'équinoxe. (Voy. art. 103 et 104 du réglement de Cherbourg.)

405. — Nous ferons remarquer dans ces actes la réserve expressément faite des droits du maire pour ce qui est de police municipale. Les municipalités sont chargées, sous la surveillance des préfets, des réglements relatifs à la police et à l'ordre à observer dans l'enlèvement de la récolte. (Voy. art. 107 du réglement pour le 1er arrondissement maritime). Le maire est, d'un autre côté, appelé par une délégation spéciale à fixer le jour de la récolte dans l'intervalle de temps qui lui est assigné par le réglement (Voy. *ibid*).

406. — Les délimitations entre communes voisines n'ont fait l'objet d'aucune prévision. Nous avions cru pouvoir en conclure qu'on les avait abandonnées à l'empire de la règle déduite de l'art. 8 de la loi du 19-20 avril 1790, et qu'elles étaient de l'office du préfet (Voy. décr. 3 août 1849, commune de Tréflez). Mais, ainsi que nous l'avons expliqué (*sup*. t. 3, p. 507, en *note*), la jurisprudence récente attribue au ministre de la marine le droit exclusif de fixer la portion du rivage de la mer qui correspond au territoire de chacune des communes limitrophes (Voy. décr. 31 mars 1865, commune d'Agon).

407. — Il importe d'ailleurs, de ne pas perdre de vue que les dispositions relatives à la récolte des herbes marines se trouvent placées sous la garantie d'une sanction pénale, et doivent, par conséquent, être considérées comme d'ordre public. Il en résulte, notamment, qu'il n'est pas permis aux communes d'y déroger. Elles ne pourraient, par exemple, acquérir ni par convention, ni par prescription le droit de couper les goëmons en dehors de leur territoire. (Voy. arrêt 2 février 1842.)

408. — Nous avons vu comment se règle la participation aux avantages que donne le voisinage de la mer ; voyons maintenant les charges qu'il entraîne.

Les personnes qui portent secours aux navires naufragés ont le droit de passer sur les héritages attenants au rivage de la mer, et d'y déposer les objets sauvés. (Voy. ord. 1681, liv. 4. tit. 9 ; lettres patentes du 10 janvier 1770 ; et MM. Pardessus, *Serv.*, t. Ier, nº 141 ; Jousselin, *Serv. d'util. publ.*, t. II. tit, 5, chap. 1er, nº 3.)

409. — L'intérêt de la navigation a également fait interdire aux particuliers de construire des digues pour la défense de leurs propriétés, sans une autorisation préalable du gouvernement. (Voy. L. 16 septembre 1807, art. 33 ; ord. 16 janv. 1822, Descamps ; 16 février 1835, Vigniaud ; décr. 1er février 1855, Lephay.)

410. — Les héritages limitrophes sont-ils astreints à une servitude de passage dans le cas où la configuration des côtes ne permet pas de circuler sur le rivage de la mer ? Cette question s'est présentée devant le conseil d'État dans les circonstances suivantes :

Des particuliers avaient établi à l'extrémité de leurs propriétés, des haies et clôtures qui interdisaient absolument le passage le long des côtes. Sur les poursuites dirigées contre eux par l'administration des douanes pour contravention aux dispositions des ordonnances de la marine de 1415 et 1681, et à l'article 2 de la loi du 22 novembre 1790, le conseil de préfecture de la Loire-Inférieure se déclara incompétent. Recours du ministre des finances qui soutient,

au fond, que la servitude existe parce qu'elle est indispensable à l'exercice des divers services publics reconnus par la loi; et, sur la compétence, que la question soumise au conseil de préfecture était une question de voirie, puisqu'il s'agissait de maintenir libre pour tous une voie de communication nécessaire. La prétention du ministre fut sur les deux points adoptée et soutenue par le commissaire du gouvernement. Tout en reconnaissant que les dispositions invoquées devant le conseil de préfecture n'étaient pas applicables à l'espèce, parce qu'il n'y avait pas eu entreprise sur le rivage de la mer, et quoiqu'il ne pût indiquer aucun texte de loi qui établît positivement la servitude réclamée, il n'a pas néanmoins hésité à se prononcer pour son existence, à raison des devoirs et obligations imposés aux agents de l'administration dans l'intérêt de la défense du territoire, du service des douanes, de l'état sanitaire du pays, et de la navigation et protection des navires en cas de sinistre; devoirs et obligations qui, d'après lui, impliquaient nécessairement la faculté de circuler librement le long des côtes. Quant à la compétence des tribunaux administratifs, il la faisait résulter de la loi du 22 décembre 1789 (sect. 3, art. 2) et des décrets des 16 décembre 1811 et 10 avril 1812. Mais le conseil d'État a maintenu l'arrêté attaqué par un décret ainsi conçu : « Vu l'ord. de la marine d'août « 1681, tit. 7, liv. 4 ; les lois des 22 nov.-1er décembre « 1790, 4 germinal an II, tit. 2, art. 7 ; 28 pluviôse « an VIII, 29 germinal an X, 8 floréal an XI ; l'art. 538 « du Code civil ; les décrets des 16 décembre 1811 et « 10 avril 1812 ; l'art. 34 de la loi du 21 avril 1818;

« Considérant qu'aucune disposition de loi ou ré-
« glement ne range au nombre des contraventions
« de grande voirie, ni de celles qui leur sont assi-
« milées l'établissement de clôtures sur des pro-
« priétés particulières joignant le rivage de la mer ;
« que, dès lors, c'est avec raison que le conseil de
« préfecture de la Loire-Inférieure s'est déclaré in-
« compétent sur les fins du procès-verbal dressé, à
« la date du 8 octobre 1844, contre les sieurs Simon,
« Couronné et consorts ; — Le pourvoi du ministre
« des finances contre l'arrêté du conseil de pré-
« fecture de la Loire-Inférieure, du 13 décembre
« 1844, est rejeté. » (Voy. décr. 24 janvier 1849, ministre des finances.) Un décret du même jour a annulé par des motifs conçus en termes identiques, un arrêté par lequel le conseil de préfecture du département du Pas-de-Calais s'était déclaré compétent et avait condamné des sieurs Godin et Boulanger, par application des lois et réglements relatifs aux riverains des fleuves et rivières navigables, à une amende de 16 fr. et à la suppression des barrières par eux établies sur des propriétés qui joignaient le rivage de la mer. Enfin, un décret rendu au contentieux le 3 décembre 1857 (White d'Albiville), a reproduit exactement les termes de celui que nous venons de rapporter, mais en prenant soin de constater d'abord que le mur avait été élevé sur la propriété du prétendu contrevenant. Cette énonciation précise le sens de la jurisprudence.

M. Jousselin recherchant la portée des décrets rendus en 1849, avait fait remarquer qu'elle n'allait pas au-delà de la question de compétence ; et sur la

question du fond, sans se prononcer lui-même, il cherchait à établir que les auteurs, à l'exception de M. Daviel, se prononçaient pour l'existence de la servitude. (Voy. tom. II, p. 164.) La décision rendue par le conseil d'État en 1859, nous semble, à nous, avoir tranché la question. Le conseil d'État a constaté le silence des lois et réglements en ce qui a trait à la servitude qu'on voulait faire reconnaître, et suffisamment indiqué qu'il regarde la construction d'une clôture comme l'exercice légitime du droit de propriété. Sans doute, nous comprenons qu'on cherche, lorsqu'il s'agira de justifier un fait de passage ou d'en régler les suites, à se prévaloir des exigences des services publics ou des nécessités de la force majeure, mais de là à soutenir que la propriété privée peut, en l'absence de toute disposition expresse et formelle du législateur, être grevée d'une servitude, la distance est grande.

411. — L'administration a toujours milité pour faire admettre que, préposée à la conservation du domaine public, elle tenait des lois qui lui en ont donné la garde, le droit exclusif de reconnaître et de fixer les limites du domaine public maritime; et ce droit avait été consacré par une longue série de décisions, tant du conseil d'État que du tribunal des conflits. Il avait été consacré dans son application à la délimitation du rivage de la mer sur les divers points du littoral (Voy. arrêt 20 mai 1850, Fizes), et particulièrement à l'embouchure des fleuves et rivières. (Voy. ord. 18 mars 1842, d'Anglade ; 17 décembre 1847, de Galiffet ; 22 nov. 1851, Roger.) C'est alors qu'est intervenu un décret législatif du 21 février 1852 qui, trou-

vant incontestée la compétence administrative en matière de délimitation des rivages de la mer, en a régularisé l'exercice pour la plus grande garantie des droits et des intérêts engagés dans les questions à résoudre. « Les limites de la mer, dit l'art. 1er de ce « décret seront déterminées par des décrets du pré- « sident de la République, rendus sous forme de ré- « glements d'administration publique, tous les droits « des tiers réservés, sur le rapport du ministre des « travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu « à l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le « rapport du ministre de la marine, lorsque cette « délimitation aura lieu sur un point du littoral. « Dans ce dernier cas les opérations préparatoires « seront indistinctement confiées par le ministre de « la marine, soit aux préfets maritimes, soit aux « préfets des départements. Quant aux déclarations « de domanialité relatives à des portions du domaine « public maritime, elles seront faites par les mêmes « fonctionnaires, dont les arrêtés déclaratifs seront « visés par le ministre de la marine.

Ces dispositions renferment une double innovation; d'une part, elles réduisent expressément le rôle des préfets à préparer les dossiers et, *une fois la délimitation opérée par le pouvoir souverain*, à prendre des arrêtés spéciaux de domanialité relativement aux portions du territoire déjà déclaré, dans son ensemble, domaine public maritime. (Voy. décr. 19 juin 1856, de Galiffet ; 7 janvier 1858, Agard.) Encore ces arrêtés doivent-ils être soumis au visa ministériel. D'une autre part, les délimitations cessent d'être proposées et instruites par le ministre des finances et passent

dans les attributions des ministres des travaux publics et de la marine que l'intérêt fiscal ne préoccupe pas au même degré.

412. — Les délimitations sont l'œuvre du chef suprême de l'administration; elles ont lieu par décrets rendus sous forme de réglements d'administration publique. Dans la détermination des limites du domaine public, l'autorité est appelée à rechercher et à dire jusqu'où s'étendent les dépendances *nécessaires* de ce domaine exclu par sa nature et son affectation de l'appropriation privée; la question à résoudre n'est qu'une question de fait, et la solution ne peut sortir que du rapprochement de circonstances à envisager dans leur rapport avec l'usage public auquel la mer est providentiellement destinée; il n'y a donc là encore qu'une opération administrative. (Voy. ord. 4 avril 1845, Barsalou; 31 mars 1847, Balias de Soubran.) Mais si l'on doit tenir pour légitime la prérogative réservée à l'autorité souveraine de régler les choses qui sont dans le domaine public et de les préserver de toute usurpation, c'est à la condition que cette prérogative elle-même ne dégénère point en usurpation et soit exercée *conformément au fait aussi bien qu'au droit.* La délimitation ne peut pas devenir un procédé destiné à éluder les justes exigences du principe de l'indemnité préalable et des formes protectrices qui précèdent et entourent l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le droit de l'administration, en effet, procède du devoir de *conserver* les chemins, routes, rivages et autres choses communes (Voy. L. 22 décembre 1789-8 janvier 1790, section III, art. 2); elle n'a donc d'autre pouvoir que celui

de reconnaître et de constater jusqu'où s'étend le rivage de la mer, c'est-à-dire l'espace de terrain couvert par le plus grand flot de marée. (Voy. *infrà*, nº 418.) Si, non contente de rechercher et d'indiquer cette limite, elle prétend, à l'aide de la délimitation, englober dans le domaine public un terrain qui ne lui a jamais appartenu, elle outrepasse la limite de son droit et le conseil d'État, pour l'y ramener, n'hésite pas à pénétrer dans l'examen des faits et à réviser l'appréciation administrative.

413. — L'exemple le plus frappant de ce genre de contrôle se rencontre dans un décret rendu au contentieux, le 27 mai 1863, sur le recours d'un sieur Drillet de Lanigou qui avait vu comprendre dans le rivage de la mer un terrain lui appartenant, mis en culture et situé à quinze kilomètres de l'embouchure d'une rivière dans la mer, mais qui était couvert par le regonflement des eaux à l'époque des plus grandes marées. M. Lhopital, commissaire du gouvernement, portant la parole à l'audience, exposait en ces termes les circonstances dans lesquelles s'était produit l'excès de pouvoir déféré au conseil d'État :

« Parmi les délimitations du domaine public, disait « M. Lhopital, s'il en est une qui soit périlleuse et « qu'il faille surtout astreindre à respecter les droits « privés, c'est la délimitation de la mer et des riva« ges de la mer. Voici pourquoi :

« Le rivage de la mer n'est assurément pas la « même chose que les relais et les lais de la mer. « Mais de l'un à l'autre, il n'y a pas loin. Or, si les « rivages de la mer sont inaliénables et inconcessi« bles, l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807, ins-

« piré par le souvenir de la législation antérieure à « 1789, autorisa le gouvernement à concéder les lais « et relais de mer, qui sont du domaine public, aux « termes de l'art. 538 du Code Napoléon mais qui, par « le fait même de la concession, se trouveront dé- « classés et traverseront, pour ainsi dire, le domaine « de l'État, en passant du domaine public dans la « propriété privée. Sans doute, il est dans l'intérêt « général de donner à l'agriculture ou à l'industrie « particulière, source de la richesse générale, des « portions de terrain inutiles au service public pro- « prement dit. Mais cela est aussi, et plus directe- « ment de l'intérêt fiscal. Or, voici à quoi peuvent « exposer les tendances financières.

« Le ministre des finances dira au ministre des « travaux publics : « proposez à l'Empereur de déli- « miter la mer à l'embouchure de tel fleuve. » Puis, « une fois obtenu ce décret qui détermine le point où « finit la pêche fluviale et où commence le domaine ma- « ritime, le même ministre des finances viendra dire au « ministre de la marine : « En aval de ce point dans la « longueur du fleuve, qui désormais est reconnu « pour être non plus *fleuve*, mais *mer*, délimitez à « votre tour, marquez l'alignement, c'est-à-dire la « ligne séparative des terrains appartenant aux rive- « rains et du rivage de cette mer intérieure. »

« Alors, le second décret obtenu, quelle sera la « fin ? Les prétendus rivages de cette prétendue mer « demeureront-ils au domaine public, dont l'autorité « souveraine et compétente aura déclaré qu'ils font « partie ? Nullement. Pour faire son œuvre, le mi- « nistre des finances les appellera des *lais de mer* et

« se retournera vers l'art. 41 de la loi de 1807. Il les « concédera, et le fermier du riverain sera devenu « fermier du domaine ; sans que le souverain et son « conseil d'État aient soupçonné l'objet réel et la fin « pratique du réglement d'administration publique « qu'ils auront, l'un adopté et l'autre signé.

« Nous avons fait, Messieurs, l'histoire de la déli- « mitation de la mer à l'embouchure de la Manche « et de l'affaire des sieur et dame Drillet de Lani- « gou..... »

Le décret de délimitation a été rapporté, comme contraire aux règles anciennes d'après lesquelles, depuis trois siècles, et surtout depuis l'ordonnance de 1681, on a toujours dû fixer les limites et les rivages de la mer.

414. — La même doctrine a été soutenue par M. le commissaire du gouvernement Aucoc, dans les remarquables conclusions qui ont préparé un décret sur conflit du 15 décembre 1866 (Société de la Gaffette). Ces conclusions sont précieuses à recueillir parce qu'elles expliquent comment, tout en ne faisant que constater dans un but de simple conservation l'étendue du domaine public, l'administration peut être amenée à porter atteinte à des droits de propriété privée et quelles ressources restent aux droits ainsi atteints.

« L'influence de la déclaration administrative des « limites d'une route, d'un fleuve, de la mer dépen- « dra, a dit M. Aucoc, du point de savoir si l'adminis- « tration a délimité *pour le présent ou pour le passé.*

« Quand l'administration fixe, pour le présent, les « limites d'un fleuve, les limites de la mer, elle se

« borne à constater un fait qui, de son essence, est « variable. Les eaux du fleuve, de la mer ont leurs « caprices. Ce qui est vrai aujourd'hui pouvait ne « pas l'être il y a quelques années. Il est possible que « des droits se soient constitués sur un terrain ac- « tuellement compris dans les limites du domaine « public ; la délimitation ne doit pas faire obstacle à « ce que ces droits soient reconnus ; ils le seront par « l'autorité judiciaire. Seulement cette reconnais- « sance des droits ne donnera pas lieu à un maintien « en possession ; elle ne pourra aboutir qu'à la liqui- « dation d'une indemnité.

« C'est ce que le tribunal des conflits disait, dans « une décision en date du 20 mai 1850 (Fizes contre « l'État) :

« Considérant que si c'est à l'autorité administra- « tive seule qu'il appartient de reconnaître et de dé- « terminer les limites du domaine public, la recon- « naissance de ces limites ne peut avoir pour effet de « priver les citoyens des droits qui résultent pour « eux, soit de la propriété acquise, alors que le « fonds était susceptible de propriété, soit de con- « cessions à eux faites par l'administration.... »

« C'est ce que vous avez répété, dans une décision « du 19 juillet 1860, relative au port de Bercy.

« Assurément, on pourrait dire que l'administra- « tion se bornant à constater un fait, à reconnaître « le lit que s'est créé le fleuve, le rivage que s'est « créé la mer, l'État n'a pas d'indemnité à donner « aux propriétaires des terrains qui se trouvent en- « vahis par les eaux, et c'est ce qui se passera ordi- « nairement. Toutefois, ce qui vous a sans doute dé-

« terminés à réserver ainsi les droits à indemnité (1), « c'est que la limite du rivage de la mer et celle du « lit du fleuve constituent en quelque sorte, un ma- « ximum dans lequel les eaux se meuvent et qu'elles « atteignent rarement dans le cours de l'année. En « sorte que, le plus souvent, les terrains qui avoisi- « nent cette limite ne sont presque jamais occupés « pour le service public. Il peut donc sembler équi- « table que, dans le cas où l'administration exige le « maximum de ses droits, elle indemnise les pro- « priétaires dépossédés non pas par elle, mais par « les eaux, surtout si ces propriétaires tenaient leurs « droits de concessions anciennes émanées de l'ad- « ministration elle-même. Au surplus, vous n'avez « pas reconnu le droit à indemnité; vous l'avez ré- « servé et l'autorité judiciaire reste juge de la ques- « tion.

« Maintenant, quand la reconnaissance des limites « est faite tant pour le passé que pour le présent, la « solution n'est plus tout à fait la même.

« L'administration a également le droit de recon- « naître les limites anciennes d'un fleuve, de la mer, « de dire que, de tout temps, telle portion de terrain « a fait partie du lit du fleuve, du rivage de la mer. « Le tribunal des conflits l'avait reconnu le 8 juin « 1850, dans l'affaire Vignat; le 31 mai 1851, dans « l'affaire Duhamel; vous l'avez reconnu encore dans « le décret sur conflit du 3 juillet 1852 (Weye); dans « le décret du 14 décembre 1859 (Richet).

(1) Le décret du 21 février 1852 stipule que *les droits des tiers sont réservés*. (Voy. *suprà*, n° 411.)

« Mais ici la reconnaissance étant faite dans le « passé, il devient impossible au propriétaire d'éta- « blir la propriété devant l'autorité judiciaire, à « moins qu'il ne justifie que des droits lui ont été « constitués avant l'époque où le domaine public est « devenu imprescriptible, en vertu de l'ordonnance « de février 1566 ou bien qu'ils lui ont été conférés « par des ventes nationales.

« Seulement, si les propriétaires n'ont plus, dans « ce dernier cas, la ressource d'obtenir une indem- « nité de l'autorité judiciaire, ils ont un recours de- « vant vous par la voie contentieuse, pour faire tom- « ber l'arrêté qui aurait, par une délimitation « inexacte, compris à tort leur propriété dans le do- « maine public.

« Ce recours, vous aviez hésité à l'accorder quand « la délimitation n'était faite que pour le présent et « l'avenir. Plusieurs arrêts l'avaient refusé ; vous « l'avez accordé tout récemment et à plusieurs re- « prises, notamment par la décision du 3 mars 1866 « (Jallain). Il vous a paru qu'il y avait un intérêt con- « sidérable pour les riverains à obtenir autre chose « qu'une indemnité qui pouvait leur être contestée et « à rester en possession des terrains qui auraient été « à tort compris dans les limites actuelles du domaine « public. Ainsi, dans les deux cas, il y a recours de- « vant vous pour obtenir l'annulation des actes admi- « nistratifs qui auraient fait une délimitation inexacte « du domaine public. »

415. — Dans cet état de la jurisprudence si fidèlement exposée par l'honorable commissaire du gouvernement, on peut dire que les garanties les plus sé-

rieuses protègent la propriété contre l'abus des délimitations. On a d'abord assuré aux droits privés l'intervention du conseil d'État ; les tiers menacés par une délimitation ont la ressource de se défendre par production de pièces et de mémoires devant la section qui prépare le décret ; le décret une fois rendu, le conseil d'État au contentieux peut être saisi d'un recours pour excès de pouvoirs, et enfin, les tribunaux de l'ordre judiciaire restent compétents pour connaître du fond du litige dont le droit de propriété peut faire l'objet, sauf à eux à ne tenir compte que des actes et titres se rapportant au temps où le terrain litigieux était susceptible de propriété privée.

416. — La mission des tribunaux se trouve ainsi nettement définie. Se trouve-t-on en présence d'un arrêté déclaratif de domanialité ou d'un décret de délimitation ? Il n'y a à contester ni le mérite ni les effets de la mesure. On ne saurait songer à lutter pour la possession, mais pourvu que les conclusions ne tendent qu'à faire reconnaître un droit de propriété, pourvu que l'État ne soit assigné que pour voir déclarer que le réclamant était *propriétaire* antérieurement à l'acte de déclaration de domanialité ou de détermination de limites, le tribunal sera bien et dûment saisi. (Voy. arrêts 22 mai 1850, commune de Lattes; 31 mai 1851, Duhamel ; 22 novembre 1851, Roger.) Vainement le préfet prétendrait-il que l'effet de l'acte a été d'établir que le terrain n'était pas susceptible d'appropriation privée, on lui répondrait avec la décision citée plus haut du tribunal des conflits (Voy. *sup.* n° 414, et décr. 20 mai 1850, Fizes), que les questions de propriété, même alors qu'elles

ne peuvent donner naissance qu'à une action en indemnité sont de la compétence des tribunaux civils.

417. — La difficulté ne serait pas plus grande si la question de délimitation ne venait à surgir que dans le cours d'un procès. Ce n'est pas seulement en ce qui peut avoir trait à l'application d'un acte administratif, c'est relativement à la détermination même des limites du domaine public que l'incompétence des tribunaux est radicale. Leur devoir est de s'arrêter et de surseoir à prononcer dès que, dans une action en revendication par exemple, engagée entre l'État et des tiers, il apparaît que la décision du litige est subordonnée à la résolution d'une question de délimitation. Voici une décision précise sur ce point : « Considérant que l'action intentée par le préfet du « Morbihan contre la commune de Penestin et plu« sieurs particuliers ci-dessus dénommés, a pour « objet de les faire condamner à restituer à l'État « des terrains qui feraient partie du domaine public, « comme dépendant du rivage de la mer; qu'à la « demande formée au nom de l'État, la commune de « Penestin et consorts opposent : 1° que les terrains « dont la restitution est demandée sont situés sur les « rives de la Vilaine, et recouverts, lors des grandes « marées, par les eaux de ce fleuve et non par les « eaux de la mer ; 2° qu'ils sont propriétaires de ces « terrains en vertu de titres anciens et d'après les « règles soit du droit commun, soit du droit parti« culier à l'ancienne province de Bretagne ; 3° que, « d'ailleurs, l'origine de leur propriété remonte à « des actes de concession, émanés de l'autorité sou« veraine, dont l'existence peut être prouvée notam-

« ment par un aveu du 22 avril 1679, reçu et déposé « à la chambre des comptes de Bretagne ; que l'ad- « ministration des domaines soutient : 1° que les « terrains revendiqués par l'État sont couverts par « le grand flot de mars ; 2° que l'aveu de 1679, comme « les concessions dont il attesterait l'existence, est « un acte administratif ; qu'elle a demandé que, « préalablement, il fût procédé à la reconnaissance « des limites de la mer et à l'interprétation de l'aveu « de 1679 ; — Considérant qu'aux termes des lois « sus-visées, il appartient à l'autorité administrative, « 1° de déterminer les limites respectives de la mer « et des fleuves ; 2° de fixer le sens et la portée des « actes émanés de l'autorité souveraine, dans l'exer- « cice de son pouvoir administratif ; — L'arrêté de « conflit pris le 25 juillet 1851, par le préfet du « département du Morbihan, est confirmé en tant « qu'il revendique pour l'autorité administrative le « droit : 1° de déterminer les limites de la mer et de « la Vilaine au lieu contesté ; 2° de déterminer le « sens et la portée des actes de concession émanés « de l'autorité souveraine dans l'exercice de son pou- « voir administratif qui seraient produits, et de déter- « miner préalablement, *quel est le caractère* de l'acte « du 22 avril 1679 (1). » (Voy. décr. 20 mars 1852,

(1) Le conseil d'État décide, en effet, que lorsque des doutes s'élèvent, non pas seulement sur le sens d'un acte autrefois émané de la puissance souveraine, mais sur la question préalable de savoir si cet acte est émané d'elle dans l'exercice de son pouvoir administratif, c'est à lui qu'il appartient de résoudre aussi cette question, c'est-à-dire de déterminer d'abord le caractère de l'acte. (Voy. ord. 17 déc. 1847, de Galiffet.)

commune de Penestin, et aussi décr. 15 déc. 1866, société de la Gaffette.

418. — M. Merlin s'est demandé ce qu'il faut entendre par rivages de la mer ou jusqu'où ils s'étendent. Il démontre, en s'appuyant d'un arrêt du parlement d'Aix, que, pour la Méditerranée, il faut suivre la loi romaine, d'après laquelle on doit réputer rivage tout ce que le plus haut flot de la mer peut couvrir en hiver : *Est autem littus maris quatenùs hibernus fluctus maximus excurrit* ; tandis que, par rapport à l'Océan, le rivage de la mer comprend, aux termes de l'ordonnance de 1681, liv. 4, tit. 7, art. 1, « tout ce qu'elle « couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines « lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se « peut étendre sur les grèves. » (Voy. *Questions de « droit*, v° Rivages de la mer.)

Cette première question l'a conduit à examiner, en second lieu, si l'on doit réputer *rivages maritimes* les terres situées le long des rivières qui ont leur embouchure dans la mer, et dont les eaux, par l'effet du flux, remontent beaucoup plus loin que le plus grand flot de mars ou d'hiver ne s'étend sur les grèves. Il a constaté que l'ancienne jurisprudence s'était prononcée pour la négative, et il l'a adoptée en faisant observer que le principe contraire porterait, en certains endroits, les bords de la mer à soixante lieues de la mer même, ce que la raison se refuse à admettre.

La doctrine de l'auteur du *Repertoire* confirmée notamment par deux arrêts de la cour de cassation, des 23 juin 1830 et 22 juillet 1841, est devenue celle du conseil d'État comme on a pu le voir par les con-

clusions de M. Lhopital rapportées plus haut et par le décret conforme qui les a suivies (Voy. *sup.* n° 412 et 413 et décr. 27 mai 1863, Drillet de Lanigou). Dès auparavant nous avions remarqué que pour justifier dans plus d'une circonstance, les délimitations auxquelles elle avait procédé, l'administration se prévalait précisément de ce qu'elle n'avait pas porté les limites de la mer au-delà du point atteint par les hautes marées. (Voy. décr. 22 novembre 1851, Roger; 20 mars 1852, commune de Penestin.)

419. — La question a été vivement et, à plus d'une reprise, débattue, pour les étangs salés. Dans quels cas doivent-ils être considérés comme dépendances de la mer ?

On lit dans un arrêt de rejet rendu par la chambre des requêtes : « Attendu que l'arrêt attaqué articule « en fait que l'étang du Grec, qui est en litige, ne « communique avec la mer qu'au moyen d'une cou- « pure pratiquée dans un canal fait de main d'homme « et qui porte dans la Méditerranée les eaux du Lez ; « que ce n'est donc pas *directement et immédiatement* « que cet étang communique avec la mer, mais par « l'intermédiaire des eaux d'une rivière que l'arrêt « déclare d'ailleurs, être soumise aux lois sur la « pêche fluviale ; et que, dans ces circonstances, la « cour de Montpellier, en prononçant que l'étang du « Grec ne faisait point partie du domaine public « maritime, a rendu hommage aux principes et n'a « violé aucune loi. » (Voy. arrêt, 6 février 1849.) La cour semble incliner à considérer comme déterminante la circonstance de communication directe et immédiate avec la mer.

M. Vuitry, commissaire du gouvernement dans une affaire dont nous allons bientôt nous occuper à un autre point de vue (1), a, au contraire exprimé l'opinion qu'il ne suffisait pas qu'un étang communiquât d'une manière directe et permanente avec la mer, pour qu'on dût en induire qu'il faisait partie du domaine public. « L'administration, a-t-il dit, pré-« tend que l'étang du Mazet n'est qu'une portion de « l'étang de Pérols, étang salé, alimenté par les caux « de la mer avec laquelle il est en communication « directe par les graus de Salarus et du Pérols, et « que par suite il fait partie du domaine public. Ces « circonstances ne sont pas déterminantes. L'état « salé des caux, les communications avec la mer sont « des caractères appartenant aux marais salants qui « peuvent être l'objet d'une propriété privée, et aux « lais et relais qui sont aliénables ; aussi l'adminis-« tration ajoute que l'étang du Mazet est soumis aux « usages publics de la navigation et de la pêche. En « ce qui concerne la navigation, on ne peut dire que « cet étang et ceux qui l'avoisinent soient soumis à « la navigation ; car, lorsqu'il s'est agi de les utiliser « pour le transport par eau, on a été obligé de con-« struire le canal des Étangs qui les traverse, et qui « forme au milieu d'eux une voie publique navi-« gable. Quant à la pêche, elle n'est pas restée pu-« blique dans ces étangs ; on en a fait différentes « concessions, et, à partir de l'an XII, l'État a affermé « ces droits de pêche. Quand, par la loi du 3 août « 1821, on a concédé à une compagnie les réparations

(1) Voy *infrà*, n° 421.

« à faire au canal des Étangs, et la construction du « canal de Mauguis, le projet primitif avait été d'at-« tribuer aux concessionnaires un droit de péage, « et, en outre, la jouissance de tous les étangs salés « du département de l'Hérault appartenant à l'État, « et un plan était joint au cahier des charges pour « distinguer les étangs appartenant à l'État, et ceux « appartenant à des particuliers. L'État percevait des « droits de pêche sur ces étangs ; ils furent supprimés « par l'art. 7 de la loi de finances du 1er mai 1822, « ainsi conçu : « Les droits de pêche dans les étangs « salés qui communiquent avec la mer et qui appar-« tiennent au gouvernement, sont et demeurent sup-« primés. » Enfin l'ordonnance du 30 mai 1845, « (Bouyron), déjà invoquée en droit, peut fournir en « fait un argument. Elle prouve qu'on n'a pas con-« sidéré les contestations relatives à l'étang du Grec, « qui touche à la mer et est dans une situation ana-« logue à l'étang du Mazet, comme une délimitation « du domaine public. Par suite de l'annulation de « l'arrêté de conflit qu'avait pris le préfet dans cette « affaire, la propriété du sieur Bouyron sur l'étang « du Grec fut reconnue par arrêt de la cour de Mont-« pellier du 29 juin 1845, et le pourvoi contre l'arrêt « de la cour de Montpellier fut rejeté par arrêt de « cassation du 6 février 1849. Ainsi donc, si l'on s'at-« tache à la nature de la contestation, elle paraît de « la compétence judiciaire. »

Il résulte de ces observations que la question de savoir si les étangs dépendent ou non de la mer doit se décider, non pas seulement d'après l'état salé ou non de leurs eaux, ou d'après leur mode de commu-

nication avec la mer, mais d'après l'ensemble des circonstances qui caractérisent leur situation par rapport au domaine public maritime.

C'est là aussi notre opinion.

Sans doute la mer, ne se distinguant pas de ses eaux, ne peut avoir en principe d'autres limites que leur propre étendue. Sa loi, comme celle des fleuves, est d'avancer et de reculer avec elles ; et, de même qu'elle cesse d'exister là où ses eaux ont cessé d'arriver, elle acquiert et s'incorpore tous les terrains qu'elles viennent à occuper. (Voy. un arrêt de Douai, 10 janvier 1842.) (1) Si donc les eaux de la mer s'étendent ou se prolongent dans l'intérieur des terres, ce prolongement, quel qu'il soit, doit appartenir au domaine maritime au même titre que les autres parties dont il se compose. Mais il n'en peut être ainsi qu'autant que l'accroissement dont il s'agit s'est opéré par une invasion progressive et naturelle. Si l'on suppose, au contraire que les eaux, au lieu d'avoir empiété d'elles-mêmes sur les terrains limitrophes, y ont été amenées par le travail de l'homme et dans un intérêt privé, ou que des marais ou étangs ont été mis en communication avec la mer par un travail et dans un but entièrement semblables, on ne saurait voir alors, dans le changement effectué, une extension du domaine maritime, parce qu'on n'a pas eu l'intention de produire ce résultat, et que l'innovation, procédant exclusivement de la volonté de l'homme, ne peut avoir que des effets conformes à cette volonté. Et en fait, il

(1) Cet arrêt est rapporté au Recueil de M. Sirey, vol. de 1842, part II, p. 299.

arrivera de deux choses l'une : ou bien la cause originaire de la communication avec la mer sera établie, et la question sera par là même décidée dans un sens ou dans l'autre, ou elle restera inconnue, et, dans ce cas, on se déterminera par l'appréciation des diverses circonstances.

420. — A côté des rivages de la mer, se trouvent les lais et relais. Nous avons déjà énoncé (Voy. *suprà*, nº 384) que ce n'est que par suite d'une méprise que l'art. 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 et l'art. 538 du code Napoléon ont fait mention des lais et relais de la mer dans l'énumération des dépendances du domaine public. C'est ici le lieu de revenir sur cette question, dont l'intérêt d'application est grand, et de la traiter à fond.

Plusieurs auteurs en ont fait la remarque, la loi du 22 novembre-1er décembre 1790, applique les dénominations de *domaine public* et de *domaine national*, considérées comme synonymes, tant aux choses qui sont dans le commerce et que l'État possède comme un simple particulier, qu'à celles qui ne sont pas susceptibles de propriété privée et dont l'État est plutôt le gardien et l'administrateur que le propriétaire. Ainsi, d'après l'art. 5, les murs et fortifications des villes font partie des *biens nationaux*, et, d'après l'art. 7, les acquisitions faites par le roi, à titre singulier, se réunissent de plein droit, à la fin de son règne, au *domaine public*. Les mots de *domaine public* désignent également, dans le préambule, tous les biens possédés par l'État. Enfin, si l'on consulte l'ordre des articles, l'on voit qu'il y est traité pêle-mêle des choses qui sont affectées à un usage public et de celles que

l'État possède à titre privé ; ce qui prouve clairement que la loi n'a pas eu pour objet de les distinguer.

Quant au Code Napoléon, il n'a fait en quelque sorte, que reproduire les dispositions de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. La synonymie des termes dont il s'agit y était même plus marquée ; car, après avoir dit dans l'art. 539, que les biens vacants et sans maître « appartiennent à la nation, » il déclarait dans l'art. 540, que « les portes, murs, fossés, « remparts de places de guerre et forteresses font « AUSSI partie du *domaine public.* »

Une nouvelle édition de ce Code fut décrétée par la loi du 3 septembre 1807, dans la vue de mettre quelques-unes de ses expressions en harmonie avec les institutions de l'empire. Il y avait à faire disparaître le mot *nation* de l'art. 539, et on lui substitua celui de *domaine public*, quoiqu'il n'y fût question que de choses ayant un caractère privé.

On a donc confondu, dans le langage de cette époque, le *domaine national* et le *domaine public*. Dès lors, on ne peut pas se prévaloir des termes des art. 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, et 538 du Code Napoléon, pour en conclure que, sous l'empire de ces lois, les lais et relais de la mer n'étaient pas dans le commerce. En l'absence de toute disposition qui détermine leur caractère, on ne peut, pour le découvrir, que s'attacher à leur destination ; or, cette destination n'a jamais varié : avant comme après le décret du 16 septembre 1807, ils n'ont formé qu'un élément de richesse nationale et n'ont jamais été affectés à un service public ; d'où la conséquence qu'ils n'ont pas cessé de constituer entre les mains de l'État, une propriété ordinaire et de droit commun.

D'ailleurs, tout le changement opéré par le décret de 1807 consiste à avoir permis de les aliéner par simple voie de concession, tandis qu'ils ne pouvaient l'être auparavant qu'en vertu d'un acte législatif. Si donc les lois antérieures en avaient fait une dépendance du domaine public dans le sens que l'on attache aujourd'hui à ce mot, il faudrait admettre qu'ils n'entrent dans le commerce qu'à partir de l'acte de concession, et qu'ils n'y entraient de même, autrefois, qu'à compter du moment où une loi en avait autorisé l'aliénation. Ce système a été, en effet, soutenu devant la Cour de cassation ; mais il a été rejeté par arrêt du 3 novembre 1824.

Enfin, nous avons à citer un décret du 3 janvier 1809, dont la teneur ne laisse rien à désirer :

« Sur le rapport de notre ministre des finances, « relatif aux prétentions élevées, tant par la com« mune de Pinche-Falise, que par divers particu« liers, à la propriété de terrains appelés *molières de* « *Molonelle*, considérés par la régie des domaines « comme lais et relais de la mer, et conséquemment « comme faisant partie du *domaine public* : — Vu les « observations du préfet de la Somme, ensemble « celles de l'administration des domaines et le rap« port de l'ingénieur de ce département ; — Notre « conseil d'État entendu, nous avons décrété et dé« crétons ce qui suit : — Art. 1er. Il sera nommé in« cessamment par le préfet de la Somme, un ingé« nieur qui, conjointement avec un expert nommé « par la commune de Pinche-Falise et autres parti« culiers prétendant droit aux terrains appelés *mo*« *lières de Molonelle*, fixeront d'une manière certaine

« le point où s'arrête annuellement le grand flot de « mars. — Art. 2. Tous les terrains qui seront constatés provenir des lais et relais de la mer, seront déclarés domaniaux et régis et administrés comme « tels. — Art. 3. Sont néanmoins exceptés de cette « disposition les terrains bâtis, défrichés ou *enclos,* « *et même ceux qui sont possédés privativement par des* « *particuliers, selon la définition de la possession et de la* « *prescription donnée par le Code Napoléon.* — Art. 4. « Les contestations qui pourront survenir, tant sur la « nature de ces terrains que sur leur délimitation, « seront portées devant les tribunaux ordinaires. — « Art. 5. Notre ministre des finances est chargé de « l'exécution du présent décret (1). »

Le gouvernement, en abandonnant les parcelles possédées privativement, et en renvoyant aux tribunaux les questions de bornage entre les particuliers, s'est complu à reconnaître que les lais et relais de la mer étaient aliénables et prescriptibles, et cela, en dépit de leur classement au nombre des biens du domaine public. Voilà pour la législation qui part de 1790.

421. — Sous l'ancienne législation, les lais et relais

(1) Ce décret a été invoqué et reproduit par le commissaire du gouvernement, dans une affaire jugée par le conseil d'État. (Voy. ord. 18 mai 1842, d'Anglade.) Il a été jugé dans le même sens par le conseil d'État que les tribunaux judiciaires étaient seuls compétents pour vider un débat entre un concessionnaire de lais et relais de mer et un propriétaire voisin qui prétendait avoir acquis par prescription le droit de faire paître des troupeaux sur les terrains concédés et d'y prendre des gazons pour l'entretien de ses digues (Voy. décr. 14 décembre 1857, Mosselmann).

de la mer faisaient partie des biens connus sous la dénomination de petits domaines, dont l'aliénation était autorisée par le deuxième édit de février 1566. (Voy. arrêts de la Cour de cassation, 18 mai 1830; 2 janvier 1844.)

La Convention et le Directoire paraissent cependant avoir hésité sur ce point. Un décret du 11 nivôse an II, dont l'objet était d'annuler des partages de terrains provenant des lais et relais de la mer effectués par les habitants de diverses communes, se borna à maintenir *provisoirement* les concessionnaires et fermiers de ces biens dans la jouissance qu'ils en avaient. Pareillement, un autre décret du 21 prairial an II, maintint provisoirement dans leur possession tous les détenteurs des portions du rivage de la mer qu'ils avaient encloses et cultivées avant le mois de juillet 1789, annula tout partage qui pourrait en avoir été fait par les communes riveraines, et chargea les comités d'aliénation et domaines réunis et d'agriculture, de lui présenter incessamment un projet de loi générale sur les parties du rivage de la mer susceptibles d'être utilisées. Enfin, la loi du 14 ventôse an VII, qui exceptait de la révocation des anciennes concessions, celles qui étaient relatives aux palus et marais, portait en même temps qu'il n'était rien statué, ni préjugé sur la nature des lais et relais de la mer, et qu'il y serait statué par des résolutions particulières. (Voy. art. 33.)

Mais il est aujourd'hui constant, que ces sortes de biens étaient confondus, dans l'ancienne législation, avec les palus et marais dont l'aliénation a toujours été permise. « Pour les fleuves, disait M. Vuitry, en

« donnant ses conclusions, à titre de commissaire du « Gouvernement, dans une affaire soumise au tri- « bunal des conflits (Voy. arrêt 22 mai 1850, com- « mune de Lattes), le domaine public est contigu au « domaine privé. Cela n'est pas exactement vrai pour « la mer : entre le domaine public maritime propre- « ment dit, celui qui est livré au public pour la navi- « gation et la pêche, et le domaine privé, se trouvent « certaines dépendances du domaine maritime, ce « qu'on appelle les lais et relais de la mer. Si l'édit « de février 1566, l'ordonnance de Blois de mai 1579, « la déclaration du 26 janvier 1651, l'édit d'août 1667, « l'arrêt du conseil du 14 janvier 1781 avaient con- « sacré l'inaliénabilité du domaine public, des excep- « tions avaient toujours été faites à l'égard des lais « et relais de la mer. Ils étaient compris sous la déno- « mination de petits domaines et pouvaient être « aliénés. Ils se trouvaient confondus avec les marais, « dans les deux édits d'avril 1599 et de janvier 1607, « par lesquels Henri IV fit concession de terrains « domaniaux desséchés ; la même confusion se re- « trouve dans la déclaration de Louis XIV du 20 juillet « 1643, qui reconnut les droits des seigneurs et des « propriétaires adjacents au desséchement et à l'en- « digage, et dans une autre déclaration de Louis XV, « du 14 juin 1764. »

422. — Les concessions pouvaient même embrasser les lais et relais qui n'étaient pas encore formés. La légalité de ces concessions a été consacrée par un arrêt de la Cour de cassation, dont les motifs, fondés à la fois sur les principes généraux du droit, et sur la destination purement privée de ces biens, méritent

d'être rapportés : « Attendu, en droit, que les choses « futures, si elles sont de nature à entrer dans le « commerce, peuvent être aliénées comme les choses « éventuelles (Voy. au Digeste, L. 88, *de act. empt.* « *et vendit.*; C. c. art. 791, 1130 et 1600); attendu que, « si, sous l'ancien régime, d'après l'ordonnance de « 1566, il n'était pas permis aux rois de France « d'aliéner les biens appartenant au domaine public, « cette incapacité ne s'étendait pas aux biens connus « sous le nom de *petit domaine*, et dont l'aliénation « était souvent une cause de richesse pour le grand « domaine; attendu que, d'après les lois spéciales « sur la matière, les lais et relais de la mer étaient « classés parmi les biens formant le petit domaine ; « attendu que, d'après les mêmes lois spéciales, et « notamment d'après les art. 1 et 2, tit. 7, liv. IV de « l'ordonnance de 1681 et l'édit de février 1710, au- « cune différence n'existait ni ne pouvait exister « entre les lais et relais déjà formés et en état de « maturité au moment de la concession, et ceux qui, « se formant postérieurement, étaient connus sous « le nom de *créments futurs*; qu'en effet, entre l'époque « où les lais et relais commencent à se former, et « celle où, ayant été laissés définitivement à décou- « vert par la mer, ils arrivent à maturité, la distance « est souvent fort grande, et ce serait contrarier « toutes les règles d'une bonne administration pu- « blique, que de refuser au gouvernement le pouvoir « d'accorder à des particuliers, sous des conditions « déterminées par lui, les lais et relais futurs, et « d'autoriser des travaux qui, en conquérant des « terres sur la mer et en les assainissant, les mettent

« en état d'être livrées à la culture, au grand avan-
« tage des concessionnaires, du pays et du trésor
« public; attendu que la législation spéciale moderne
« est d'accord avec l'ancienne; que si l'art. 538 du
« C. c. classe parmi les biens appartenant au domaine
« public les lais et relais de la mer, l'art. 41 de la loi
« du 16 septembre 1807, les fait rentrer dans la classe
« de ceux qui forment le domaine de l'État, et auto-
« rise le gouvernement à concéder, aux conditions
« qu'il croira devoir régler, tant les lais et relais de
« la mer, que le droit d'endiguer, pour arriver à la
« plus prompte maturité possible des créments fu-
« turs. » (Voy. arrêt du 15 nov. 1842, et aussi arrêt
du 21 juin 1859.)

423. — Le principe d'aliénabilité et de prescriptibilité une fois admis, il s'ensuit que les lais et relais de la mer n'ont rien d'incompatible avec l'action possessoire. (Voy. arrêt 3 novembre 1824.)

L'intervention d'un acte de concession ne constituerait même pas un obstacle à cette action. Le devoir du juge de paix serait seulement de surseoir à statuer si l'interprétation ou l'appréciation de l'acte administratif donnait lieu à une question préjudicielle, comme si par exemple, il devenait nécessaire de faire reconnaître quelles étaient les limites de la mer avant la concession des lais et relais. (Voy. décr. 26 juin 1852, David; 14 déc. 1857, Mosselmann.)

424. — Il n'est pas moins évident, d'un autre côté, que ce n'est pas des lois et réglements édictés pour la grande voirie que l'administration devrait s'armer pour réprimer des entreprises sur les lais et relais. (Voy. décr. 1er juin et 1er décembre 1849, Favier et

Viaud, Dumas.) Elle ne pourrait s'en plaindre que comme d'usurpations de nature à faire le sujet d'une action devant les tribunaux ordinaires, dont la compétence ne serait dominée, comme en matière d'action possessoire, que par l'obligation de surseoir, au besoin, devant un acte de concession. (Voy. décr. 14 déc. 1850, Hoche; arrêt du tribunal des conflits du 1er juillet 1850, de Gouvello.)

425. — Il se rencontre sur certains points du littoral maritime des collines de sable, connues sous le nom de *dunes*, dont les envahissements destructifs sont excessivement redoutables pour les terres et les habitations voisines. On parvient à en paralyser les effets, au moyen de plantations appropriées à la nature du sol et susceptibles de le consolider. L'essai le plus remarquable de cette fixation est dû à l'ingénieur Brémontier qui fit ensemencer et planter, en 1786, les dunes du golfe de Gascogne. Un arrêté consulaire du 13 messidor an IX et une ordonnance du 5 janvier 1807, ont prescrit des mesures pour la continuation des travaux de plantation et d'ensemencement des dunes situées dans ces contrées et une ordonnance du 31 janvier 1839 a réglé l'aménagement et le mode d'exploitation des pins maritimes dont elles ont été peuplées aux frais de l'État.

Mais les règles générales sur la matière se trouvent dans un décret du 14 décembre 1810. Aux termes de ce décret, des mesures doivent être prises, dans les départements maritimes, pour la plantation et la culture des végétaux reconnus les plus propres à la fixation des dunes. (Voy. art. 1er.) A cet effet, les

préfets sont tenus de faire dresser, chacun dans son département respectif, un plan des dunes susceptibles d'être fixées par des plantations, en ayant soin de distinguer celles qui appartiennent au domaine et celles qui sont la propriété des particuliers. (Voy. art. 2.) Chacun d'eux doit rédiger, à l'appui de ces plans, un mémoire sur la manière la plus avantageuse de procéder, suivant les localités, à l'ensemencement et à la plantation des dunes, et joindre à ce rapport un projet de réglement contenant les mesures d'administration publique les plus appropriées à leur département. (Voy. art. 3.)

Les plans, mémoires et projets de réglement sont envoyés au ministre des finances qui statue lui-même sur le rapport du directeur général des forêts, si les dunes ne renferment aucune propriété privée. (Voy. art. 4 et décr. 29 avril 1862, art. 2.) Dans le cas, au contraire, où les dunes sont la propriété des particuliers ou des communes, le chef du pouvoir exécutif statue, en conseil d'État, sur le rapport du ministre, dans la forme adoptée pour les réglements d'administration publique ; les plans sont publiés et affichés dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 ; et si les particuliers et communes se trouvent hors d'état d'exécuter les travaux commandés, ou s'y refusent, l'administration publique peut être autorisée à pourvoir à la plantation à ses frais. Alors elle conserve la jouissance des dunes, recueille les fruits des coupes qui peuvent être effectuées jusqu'à l'entier recouvrement des dépenses qu'elle aura été dans le cas de faire, et des intérêts ; après quoi, lesdites dunes retournent aux proprié-

taires à charge d'entretenir convenablement les plantations. (Voy. art. 4 et 5.)

Aucune coupe de plants d'oyats, roseaux de sable, épines maritimes, pins, sapins, mélèzes et autres plantes résineuses conservatrices des dunes, ne peut être faite que d'après une autorisation spéciale du directeur général des forêts et sur l'avis du préfet. (Voy. art. 6.)

Il peut être établi des gardes pour la conservation des plantations actuelles ou qui seraient faites à l'avenir. Leur nomination, leur nombre, leurs fonctions, leur traitement, leur uniforme sont réglés d'après le mode usité pour les gardes de bois communaux.

Les délits sont poursuivis devant les tribunaux et punis conformément au Code pénal (Voy. art. 7).

Enfin, l'art. 8 et dernier déclare qu'il n'est rien innové par le présent décret à ce qui se pratique pour les plantations qui s'exécutent sur les dunes du département des Landes et du département de la Gironde.

On a plusieurs fois contesté la force obligatoire de ce décret, sur le fondement qu'il n'avait pas été inséré au *Bulletin des lois*, mais l'insertion ayant eu lieu à la date du 27 novembre 1847, cette objection ne peut plus être présentée.

426. — On a vu que la jouissance des dunes est soumise à la condition de ne pas couper les arbres qui y ont été plantés. Il s'ensuit que des particuliers poursuivis à raison de ce fait, ne sont pas recevables à soulever la question de propriété, qui laisserait dans tous les cas subsister le délit. (Voy. arrêt de la cour de cassation du 1er juillet 1836.)

427. — Les mesures administratives par lesquelles le préfet fait procéder à l'ensemencement des dunes, ne peuvent pas non plus, donner lieu à une action possessoire, lors même que les formalités prescrites pour le cas où les dunes sont une propriété particulière ou communale, n'auraient pas été observées. (Voy. arrêt 29 mai 1845.)

« Il vous paraîtra bien difficile, disait M. Mesnard, « conseiller rapporteur devant la chambre des re- « quêtes, d'admettre que la complainte soit rece- « vable comme résistance légale à une mesure qui « n'impliquait en elle-même aucun trouble à la pos- « session, aucune contestation sur le droit de pro- « priété. Dès-là, en effet, qu'il est reconnu que l'ad- « ministration, aux termes du décret de 1810, peut « ensemencer les dunes qui sont devenues la pro- « priété des particuliers, on ne saurait supposer que « les travaux, qu'elle prescrit dans ce dessein, portent « atteinte à la possession ou à la propriété. A quoi « bon, dès lors, se mettre en défense contre qui n'at- « taque pas, et venir en justice réclamer un droit « qui n'est pas disputé? » Le savant magistrat répondait ensuite à l'objection prise de ce que le préfet n'aurait pas rempli les formalités prescrites par le décret : « Que pourrait-il s'ensuivre, si ce n'est que « la commune avait la faculté de contester la légalité « des mesures par lui prescrites, d'en demander la « nullité et la rétractation? Mais une pareille contes- « tation ne pouvait se vider qu'administrativement. « Il n'appartenait pas aux tribunaux d'entraver l'exé- « cution d'un acte administratif; sous ce nouveau « rapport, l'action possessoire de la commune pou-

« vait donc être considérée comme inadmissible. »

428. — Les travaux d'ensemencement des dunes sont des travaux publics. En conséquence, l'enlèvement des broussailles et ajoncs, commis par l'entrepreneur de ces travaux, constitue un dommage dont l'indemnité doit être réglée par le conseil de préfecture, aux termes du § 3 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. (Voy. ord. 8 juillet 1829, Bareyre.)

SECTION DEUXIÈME.

DES COURS D'EAUX NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

Art. 1. — Circonscription des dépendances du domaine public.

429. — Origine de la distinction entre le domaine public et le domaine de la couronne.
430. — Confusion due au régime féodal.
431. — Ordonnance de 1669. — Portée de ses dispositions.
432. — Proclamation du principe de la domanialité et déduction de ses conséquences.
433. — Ce principe passe dans les lois de l'Assemblée nationale et de là dans le Code civil.
434. — Retour sur les abus du passé. — Arrêté du 19 ventôse an VI.
435. — Détermination des cours d'eau qui tombent dans le domaine public. — Des rivières navigables.
436. — Des rivières flottables par trains ou radeaux.
437. — Des rivières flottables à bûches perdues.
438. — Assimilation des bras des rivières navigables à ces rivières elles-mêmes.
439. — Des canaux de dérivation.
440. — Des courants non navigables qui se séparent des fleuves ou rivières navigables.
441. — Des noues, boires et fossés, et des affluents.
442. — Des ruisseaux qui servent à l'approvisionnement de Paris.

429. — Nous avons déjà dit que les cours d'eau navigables et flottables faisaient partie du domaine public (Voy. *suprà*, n° 385), mais leur domanialité, en France, n'est pas très-ancienne. L'idée même de domaine public n'a pu naître qu'à l'époque où l'on a commencé à considérer la cité comme un être distinct des membres qui la composaient, à lui reconnaître des droits indépendants de ceux des individus, à admettre que les premiers devaient dominer les

seconds, et enfin à distinguer les priviléges et les droits que les rois trouvaient dans le *patrimoine* de la couronne, de ceux dont ils avaient le dépôt, à titre de représentants de la nation, pour les maintenir et les exercer en son nom et pour son plus grand avantage. Ce serait excéder les limites de notre sujet que de montrer comment le régime féodal avait confondu toutes ces choses et quel long et pénible chemin il a fallu suivre pour les découvrir, les mettre en lumière et conférer à notre droit public cette clarté et cette précision qui le recommandent à un si haut degré. Nous devons nous borner en ce qui concerne les cours d'eau, au résumé le plus succinct.

430. — D'après l'opinion la plus commune, le droit commun avait compris au nombre des choses publiques toutes les rivières dont le cours était continu *(flumina perennia)*, sans distinguer entre celles qui étaient navigables et celles qui ne l'étaient point. Les rois francs saisis par la conquête des droits des empereurs romains, se trouvèrent naturellement investis de la propriété de ces cours d'eau ; mais ils ne la conservèrent pas longtemps. On sait que, dès qu'ils n'eurent plus de butin à distribuer à leurs compagnons, ils leur firent des concessions aux dépens de leur propre patrimoine ; les fiefs succédèrent aux bénéfices, et il arriva ainsi que les rivières, réparties entre les mains des seigneurs et même des simples particuliers, ne furent plus considérées que sous le point de vue des droits lucratifs qui pouvaient s'y rattacher. Les droits de pêche et surtout les droits de péage donnaient un grand prix à leur possession. Ce régime devait avoir et eut, en réalité, les effets

les plus désastreux pour la navigation ; l'arrêté du 19 ventôse an VI, atteste que, même à cette époque, la plupart des rivières navigables et flottables étaient encore obstruées par toute espèce d'obstacles tels que bâtardeaux, écluses, gords, pertuis et moulins.

Il est vrai que l'excès de l'abus nécessita des mesures dont on cherchait la justification dans les vrais principes et qui, par suite, les sortaient de l'oubli. C'est ainsi que le prévôt des marchands obtint, à la date du 21 août 1390, un arrêt du parlement qui l'autorisait à faire détruire, en indemnisant leurs propriétaires, les établissements qui encombraient la Seine et la Marne, au point d'arrêter le passage des bateaux amenant des vivres à Paris; et que dans l'impossibilité de parvenir à une exécution volontaire, il n'hésita point à recourir à la force et à faire abattre en une nuit, tout ce qui gênait la navigation (1). Mais ces actes qui n'appliquaient au mal qu'un remède local et momentané, en laissaient subsister la cause.

Les premiers pas vers l'affranchissement complet des rivières flottables et navigables furent faits par la royauté ; secondée par les besoins et les vœux des populations, elle s'efforça constamment, à mesure qu'elle recouvrait sa puissance, de faire rentrer dans son domaine tout ce qui portait l'empreinte d'une destination publique. Elle créa, en 1346, pour les domaines du roi (2), la juridiction du grand maître des

(1) Voy. *Juvénal des Ursins*, *Histoire de Charles VII*, Paris 1614, p. 72. — Estienne Pasquier, *Recherches*, L. VI. c. XXXVII, cité par M. Bordeaux dans son traité *de la Législation des cours d'eau*, p. 31 et 32.

(2) Ce n'était qu'en cas de négligence de la part des autres jus-

eaux et forêts, et défendit à tous baillis, sénéchaux, receveurs, prévôts, vicomtes ou autres officiers quelconques, de s'entremettre, « en aucune manière, du « fait des forêts, fleuves, rivières et garennes, ni « de choses qui en dépendent. » Une autre ordonnance de décembre 1543 étendit cette juridiction du grand maître aux eaux et rivières *des prélats, princes, communautés, gentilshommes et autres sujets.* Quelques années plus tard, la connaissance des procès concernant même *les fonds et propriétés* des eaux et forêts lui fut également attribuée (Voy. ord. de mars 1558) ; et déjà en 1554, un nouvel édit avait ordonné l'arpentage de toutes les rivières, sans distinction ; enfin, le principe de la domanialité des grands cours d'eau se trouvant établi dans les écrits des jurisconsultes et la puissance de Louis XIV ne rencontrant plus d'obstacle, l'ordonnance de 1669 consacra cette grande conquête de notre droit public en ces termes : « Déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières « portant bateaux de leurs fonds, sans artifices et « ouvrages de main, dans notre royaume et terres de « notre obéissance, faire partie du domaine de la « couronne, nonobstant tous titres et possessions « contraires, sauf les droits de pêche, moulins, bacs « et autres usages que les particuliers peuvent y « avoir par titres et possession valables, auxquels « ils seront maintenus. » (Voy. titre XXVII. art. 42.)

431. — Cette ordonnance néanmoins, ne produisit pas d'abord tous ses effets ; son application aux

ficiers, que le grand maître connaissait du fait des eaux et forêts en dehors des domaines du roi. (Voy. ord. 18 déc. 1535.)

droits et usages des particuliers rencontra des difficultés insurmontables. On voit qu'elle ne maintenait que les droits qui reposaient sur *des titres et possessions valables*. Un édit du mois d'avril 1683 reprit cette disposition : on lit dans le préambule : « Comme « les grands fleuves et les rivières navigables appar- « tiennent en pleine propriété aux rois et souverains « *par le seul titre de souveraineté*, tout ce qui se trouve « renfermé dans leur lit, comme les îles qu'elles « forment en diverses manières, les accroissements « et atterrissements, les péages, passages, ponts, « bacs, bateaux, pêches, pêcheries, moulins et autres « droits qu'elles produisent, nous appartiennent et « personne n'y peut prétendre aucun droit *sans un* « *titre exprès et une possession légitime*. » Viennent ensuite les articles ; ils maintiennent non-seulement tous les droits fondés sur des titres antérieurs à 1566, mais encore tous ceux établis par une possession commencée sans vice à cette époque et continuée sans trouble, à la charge toutefois de payer une redevance fixée au vingtième du revenu. Les droits pour lesquels les détenteurs ne justifieraient pas de propriété ou de possession remontant au-delà de 1566, sont seuls, réunis au domaine ; et encore l'édit ne reçut-il pas exécution même en ce point. Il fut impossible à la plupart des détenteurs de rapporter les titres exigés, et un nouvel édit de 1693 finit par les confirmer purement et simplement dans leurs possessions. « Ainsi, en définitive, dit M. Championnière « à qui nous empruntons ces explications, l'appro- « priation prononcée par l'ordonnance de 1669, par « suite d'abrogations successives, se trouvait ré-

« duite à la proclamation d'un principe à l'égard de « la propriété, à des jouissances domaniales partout « où les possessions privées n'étaient pas établies, « et à la police des rivières et de la navigation. » (Voy. *Traité des eaux courantes*, nº 382.)

432. — Hâtons-nous de dire que ce ne fut pas là le dernier effort de ce long travail de reconstitution ; la distinction entre les biens productifs de la couronne et ceux que le chef de l'État ne possède qu'à titre de souverain, proclamée dans la déclaration de 1683, et développée et mise dans tout son jour par les publicistes et les jurisconsultes du dix-huitième siècle, se vit enfin acceptée dans ses termes et avec ses effets les plus absolus. L'exposition de cette doctrine fondamentale se rencontre pour la première fois, dans les remontrances faites au roi par le parlement de Bordeaux, à la date du 30 juin 1786, pour le supplier de retirer, ce qui eut lieu, des lettres patentes qui attribuaient au prince, au préjudice des particuliers, les accroissements par alluvion aux fonds riverains des rivières navigables : « La mer, les rivières, leurs « rivages, y est-il dit, ne sont point une véritable pro- « priété dans la main du souverain, mais plutôt un « dépôt qui lui a été confié de la chose commune ou « publique, pour la conserver, pour la protéger, « pour la rendre plus utile à tous ses sujets. On ne « saurait donc les regarder comme un objet qui fasse « partie du domaine. Si le roi jouit des droits utiles « que l'eau procure, c'est pour le prix des dépenses « nécessaires à la conservation des fleuves et rivières « et de la protection sans laquelle la navigation ne

« saurait exister. » (Voy. le *Nouveau Denisart*, v° Domaine de la couronne, § 5.)

La conséquence directe d'un tel principe était que les choses publiques, inaliénables de leur nature, n'avaient pu être détournées par aucun acte de la puissance royale de la jouissance commune à laquelle elles sont essentiellement affectées.

433. — Lorsque l'Assemblée nationale voulut définir la nature et tracer les principales divisions du domaine national dans le décret du 22 novembre-1er décembre 1790, elle n'eut autre chose à faire que de s'emparer d'une distinction si clairement établie. C'est dans ce sens qu'il est dit, dans l'art. 2, « que les « chemins publics, les rues et places des villes, les « fleuves et rivières navigables, les rivages, *lais et* « *relais de la mer* (1), les ports, les havres, les ra- « des, etc., et, en général, toutes les portions du ter- « ritoire national qui ne sont pas susceptibles d'une « propriété privée, sont considérées comme des dé- « pendances du domaine public. » La loi des 28 septembre-6 octobre 1791 s'est encore exprimée d'une manière plus explicite en disant que « nul ne peut se « prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve « ou d'une rivière navigable ou flottable. » (Titre Ier, art. 4.) L'art. 538 du Code Napoléon est lui-même la reproduction à peu près littérale de la disposition de la loi de 1790.

434. — Ce n'était pas tout cependant que de placer les rivières navigables ou flottables en dehors du

(1) En ce qui touche les lais et relais de la mer, voyez ce que nous avons dit *suprà*, nos 420 et 421.

domaine de la propriété privée ; il fallait encore les affranchir des anciennes usurpations et les protéger contre les entreprises qui pourraient se manifester. Dans ce double but, la loi des 22 décembre 1789-1er janvier 1790, a confié leur conservation aux administrations des départements. (Voy. sect. 3, art. 2.) Une instruction, en date des 12-20 août 1790, a chargé ces administrations de rechercher et indiquer les moyens de procurer le libre cours des eaux (Voy. ch. VI) ; et quelques années plus tard, des mesures d'exécution ont été prises par un arrêté du directoire, du 19 ventôse an VI, qu'il est indispensable d'analyser. Cet arrêté rappelle les prohibitions de l'ordonnance de 1669, destinées à prévenir l'encombrement et le détournement des fleuves et rivières navigables et les dispositions des lois de 1790 et 1791, qui ont eu pour but d'en assurer l'usage au public. Faisant ensuite application de ces principes pour le passé, non-seulement aux rivières navigables ou flottables, mais aussi aux canaux d'irrigation et de desséchement généraux, il enjoint aux administrations départementales d'ordonner la destruction des usines, écluses, ponts, batardeaux, et tous établissements reconnus dangereux et nuisibles à la navigation, au libre cours des eaux, aux desséchements, à l'irrigation des terres, qui ne seront pas fondés en titres ou qui n'auront d'autres titres que des concessions féodales abolies. (Voy. art. 2, 3, 4 et 5.) Quant à l'avenir, les administrations centrales et municipales, aujourd'hui les préfets et les maires, sont chargées de veiller à ce qu'il ne soit établi, si ce n'est

avec la permission préalable de l'administration centrale, aucun obstacle au libre cours des eaux dans les rivières navigables ou flottables, et dans les canaux d'irrigation et de desséchement, et à ce que nul ne détourne les eaux des rivières et canaux navigables ou flottables. (Voy. art. 9 et 10.) Une dernière disposition défend aux administrations municipales de consentir à aucun établissement dans les canaux de desséchement, d'irrigation, ou de navigation appartenant aux communes, sans l'autorisation formelle et préalable des administrations centrales. (Voy. art. 12.) Enfin, la loi du 29 floréal an X a complété ces mesures protectrices en décrétant que les contraventions commises sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art seraient constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative.

C'est ainsi que s'est terminée, au profit du domaine public, la grande lutte entreprise, dès le quatorzième siècle, pour restituer les rivières navigables au libre usage du commerce et de l'industrie.

435. — Nous avons maintenant à déterminer quels sont les cours d'eau qu'il faut comprendre sous cette dénomination.

L'ordonnance de 1669 n'appliquait le principe de la domanialité *qu'aux fleuves et rivières portant bateaux de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de mains.* (Voy. tit. XXVII, art. 41.) Quels que fussent le but et la portée de cette restriction, on n'a plus à s'en préoccuper, car elle n'a été reproduite, ni par les lois de 1790 et 1791, ni par l'art. 538 du Code Napoléon.

Toute rivière navigable, qu'elle doive ce caractère à la nature ou à l'art, est aujourd'hui du domaine public. (Voy. arrêt du 29 juillet 1828.)

Mais un cours d'eau ne peut être réputé navigable qu'à la condition de comporter une navigation régulière ; il ne suffirait point, par exemple, qu'il y circulât quelques batelets utilisés par les riverains pour le transport des engrais ou de leurs récoltes. (Voy. décr. 1er déc. 1853, Haine et consorts.)

D'un autre côté, une rivière navigable n'a ce caractère qu'à partir de l'endroit où elle commence à porter bateaux. L'ancienne jurisprudence (Voy. arr. du parl. de Paris, 9 déc. 1651 ; édit d'avril 1683 ; arrêt du conseil, 9 nov. 1694), a été, en ce point, confirmée par la Cour de cassation (Voy. arr. 29 juin 1813 et 23 août 1819) et par le conseil d'État. (Voy. décr. 11 janvier 1851, veuve Roux-Laborie.)

436. — Le flottage par trains et radeaux est une véritable navigation. Ce système de transport ne diffère qu'en apparence du transport par bateaux ; il comporte l'emploi des mêmes moyens de locomotion, du halage, de la rame et du gouvernail ; il est susceptible d'être affecté aux mêmes usages, à la transmission des marchandises. L'ordonnance de 1669 n'avait fait nul doute, ainsi qu'on le voit par les articles 41, 42 et 44 du titre VII, qui disent tantôt *les rivières navigables* et tantôt les rivières *navigables ou flottables*, de prendre le mot de *navigables* dans une acception générique, pour désigner les cours d'eau navigables par bateaux ou par trains et radeaux. (Voy. dans le même sens un arrêt du conseil du 9 nov. 1694.) La loi de 1790 s'était conformée à ce

précédent, et ce n'est que pour ne pas laisser le plus léger prétexte à la controverse, que la loi de 1791 et le Code Napoléon ont fait entrer les deux mots dans leurs dispositions en disant *les fleuves et les rivières navigables ou flottables*.

437. — Voici un avis émis par le conseil d'État, qu'il nous semble utile de reproduire parce qu'il explique fort clairement quelles sont les rivières *flottables*, dans le sens du Code Napoléon. Cet avis, en date du 21 février 1822, est ainsi conçu : « Considé-« rant que dans l'acception commune, on confond « sous la dénomination de rivières flottables, deux « espèces de cours d'eau très-distincts, savoir : — « 1° Des rivières navigables sur trains ou radeaux, au « bord desquelles les propriétaires riverains sont te-« nus de livrer le marchepied déterminé par l'ar-« ticle 650 du Code civil et dont le curage et l'en-« tretien sont à la charge de l'État ; — 2° Des rivières « et ruisseaux flottables à bûches perdues, sur le « bord desquels les propriétaires riverains ne sont « assujettis qu'à livrer passage, dans le temps du « flot, aux ouvriers du commerce de bois, chargés « de diriger les bûches flottantes et de repêcher les « bûches submergées ;

« Considérant que les rivières flottables sur trains « ou radeaux sont, de leur nature, navigables pour « toute embarcation du même tirant d'eau que le « train ou radeau flottant; que les rivières flottables « de cette espèce ont été considérées comme rivières « navigables, soit par l'ordonnance de 1669, soit par « les premières instructions données pour l'exécu-« tion de la loi du 14 floréal an X ; que dès lors, les

« rivières flottables sur trains ou radeaux, dont l'en-
« tretien est à la charge de l'État, se trouvent com-
« prises parmi les rivières navigables, dont la pêche
« peut, aux termes de ladite loi, être affermée au
« profit de l'État ; qu'il est impossible, au contraire,
« d'appliquer les dispositions de ladite loi aux cours
« d'eau qui ne sont flottables qu'à bûches perdues
« et qui ne peuvent, sous aucun rapport, être consi-
« dérés comme rivières navigables, le conseil est
« d'avis : — 1° Que l'État a droit d'affermer en vertu
« de la loi du 14 floréal an X, la pêche des rivières
« qui sont navigables sur bateaux, trains ou radeaux,
« et dont l'entretien n'est pas à la charge des pro-
« priétaires riverains ; — 2° Que ce droit ne peut
« s'étendre, en aucun cas, aux rivières ou ruisseaux
« qui ne sont flottables qu'à bûches perdues. »

Ainsi, les cours d'eau simplement flottables à bûches perdues ne doivent pas être assimilés aux rivières navigables par bateaux ou radeaux. Cette opinion a été sanctionnée par un arrêt de la Cour de cassation, en date du 22 août 1823, qui a décidé que l'article 538 du Code Napoléon ne s'étendait pas aux rivières flottables seulement à bûches perdues ; et la loi du 15 avril 1829 a fait la même distinction ; elle n'a attribué le droit de pêche à l'État que dans les rivières flottables par trains ou radeaux (1).

438. — Les bras non navigables des rivières navigables sont assimilés aux rivières elles-mêmes, et

(1) Nous démontrerons plus loin qu'il n'en faut pas conclure que les rivières flottables à bûches perdues n'appartiennent pas à l'État.

font, comme elles, partie du domaine public. (Voy. arrêt du conseil, 10 août 1694 ; ord. 11 fév. 1834, Petot ; 18 mai 1846, Gendarme ; décr. 25 juin 1868, Millet et autres.) La raison en est que l'eau qui sur une certaine longueur, s'écoule par une voie séparée du lit principal, n'en fait pas moins partie du courant, qu'il importe de ne pas laisser appauvrir.

439. — Le même motif serait applicable à un canal fait de main d'homme pour détourner une portion de l'eau sur un point et la rendre plus bas à son cours, et devrait le faire considérer comme un bras naturel, comme une dépendance de la rivière. (Voy. ord. 28 janvier 1835, Deschamps ; 8 mars 1844, Hirt.) Cette solution est importante pour déterminer le caractère des canaux de dérivation pratiqués soit dans l'intérêt de l'agriculture, pour l'irrigation, soit dans l'intérêt de l'industrie, pour faire mouvoir des usines.

440. — Quant aux courants qui se séparent de la rivière pour ne plus s'y réunir, M. Proudhon enseigne (Voy. *Traité du domaine public*, n° 760), qu'ils cessent, dès leur point de séparation, de faire partie de la grande rivière, et n'appartiennent plus à la classe de celles qui sont navigables et flottables. Il fait observer avec raison, que les ramifications ayant définitivement cessé de faire partie du fleuve navigable, sans être par elles-mêmes habiles à la navigabilité, on ne voit plus de cause à laquelle il soit possible de se rattacher pour les comprendre dans le domaine public. Vainement objecterait-on , avec M. Nadault de Buffon (t. I, p. 254), que par l'effet des variations qui s'opèrent journellement dans le lit des rivières, la

navigation peut à tout instant passer du corps principal dans toutes les branches, et que, dans tous les cas, les dérivations et saignées faites dans les ramifications, sont susceptibles d'accroître la quantité d'eau qu'elles absorbent, et dont elles privent le fleuve. Si la navigabilité vient à se déplacer, le gouvernement a le moyen de la suivre ; il suffit qu'il en déclare l'existence pour que le cours d'eau passe virtuellement dans le domaine public ; et à l'égard des prises d'eau préjudiciables au corps principal du fleuve, ce seul résultat leur confère le caractère de contraventions commises sur les rivières navigables, et autorise l'usage des armes attribuées à l'administration pour assurer leur conservation.

441. — « Lors de la discussion du Code de la pêche « fluviale, dit le savant auteur du traité *de la Législation et de la pratique des cours d'eau*, le gouverne« ment avait proposé de soumettre à la domanialité, « les fossés où l'on peut pénétrer en bateau *dans les* « *moyennes eaux*. Mais le projet a été, à cet égard, « amendé par la chambre des pairs, et la domania« lité restreinte aux fossés où il est possible de péné« trer *en tout temps*, en bateau de pêcheur.

« Il en est de même, et par la même raison, des « noues, boires et fossés qui ont une communication « libre avec les rivières dont les eaux y entrent pen« dant toute l'année, où les bachots peuvent péné« trer en tout temps, et qui sont entretenus aux « frais de l'État. Ils font partie intégrante des cours « d'eau.

« Mais, réciproquement, les noues, boires ou fossés, « qui n'ont pas une communication libre avec les

« rivières, ne sont pas réputés dépendances du do-
« maine public, puisqu'ils n'ont pas le caractère de
« navigabilité. » (Voy. t. I, nos 41 et 42.)

Cette doctrine nous semble devoir souffrir quelque modification. La loi sur la pêche fluviale n'a point eu pour objet de fixer les limites de la domanialité résultant pour les rivières du caractère de navigabilité. Il a été très-nettement exprimé que les dispositions qui attribuent la pêche aux riverains dans certaines eaux, ne formaient point obstacle à leur revendication à titre de dépendances du domaine public. (Voy. *infrà*, n° 445.) D'après cela, le droit de pêche n'étant jamais, au profit de l'État, que l'accessoire de la domanialité, il la suppose, sans doute, partout où il est reconnu et maintenu par la loi, mais la réciproque n'a pas lieu; le fait de l'exercice par les riverains du droit de pêche n'exclut point, pour l'État, les autres droits dérivant de la domanialité. (Voy. décr. 14 déc. 1864, Boutillié.) Leur existence dépend du rapport des eaux sur lesquelles il prétend les exercer avec le fleuve ou la rivière navigable. Le fossé ou la noue est-il lui-même navigable? pas de doute, il appartient au domaine public. Manque-t-il, au contraire, de ce caractère, nous ne croyons pas qu'il échappe nécessairement à la domanialité. Si, par exemple, il communiquait avec la rivière dans des conditions telles que le fossé ou la noue dût être considéré comme en faisant partie, sur quoi se fonderait-on pour en contester la domanialité? N'y aurait-il pas même raison de décider que pour le bras non navigable d'une rivière navigable?

On ne saurait songer à assimiler aux rivières navi-

gables les affluents qui les alimentent, puisque ce serait adjuger de proche en proche, au domaine public presque tous les cours d'eau. (Voy. dans ce sens M. Daviel, t. I, n° 39.) La loi s'oppose, d'ailleurs, à ce qu'on distingue sous ce rapport, les affluents immédiats, ceux qui se jettent dans les rivières navigables, des ruisseaux et petites rivières qui ne leur transmettent leurs eaux que par leur réunion à des courants dont ils accroissent l'importance; car elle est également silencieuse sur les uns et sur les autres. Toutefois, il importe de remarquer que cette doctrine ne met nul obstacle à la répression des entreprises dont l'effet certain serait de compromettre la navigabilité. Nous n'hésitons point à considérer les cours d'eau qui servent à l'alimentation d'une rivière ou d'un canal de navigation, comme soumis à une servitude qui, en raison même de son objet, doit être maintenue en vertu des dispositions et par l'intervention des autorités instituées pour surveiller et protéger la navigation. Le conseil d'État nous semble s'être appuyé sur ce principe, lorsqu'il a décidé, par ordonnance du 1er juillet 1839, que l'association des vidanges de Tarascon avait commis une contravention de grande voirie, en effectuant dans un canal de desséchement dont elle était propriétaire, mais dont les eaux alimentaient l'un des biefs du canal de navigation d'Arles à Bouc, des travaux de nature à gêner au moins momentanément la navigation. (Voy. cependant décr. 11 janvier 1851, veuve Roux-Laborie.) En tout cas, il appartiendrait au préfet, en vertu des lois de 1790 et de l'arrêté du 19 ventôse an VI, de

prendre les mesures nécessaires pour procurer aux eaux leur libre écoulement.

442. — L'art. 1er d'un édit du mois de décembre 1672, dont l'objet est d'assurer l'approvisionnement de Paris, est ainsi conçu : « Pour faciliter le commerce « par les rivières et le transport des provisions né- « cessaires à la ville de Paris, défenses sont faites à « toutes personnes de détourner l'eau des ruisseaux « et des rivières navigables et flottables affluentes « dans la Seine, ou d'en affaiblir ou altérer le cours « par tranchées, fossés, canaux ou autrement : et, « en cas de contravention, seront les ouvrages détruits « réellement et de fait, et les choses réparées immé- « diatement aux frais des contrevenants. » Il est bien certain qu'en dénommant les ruisseaux, on n'a entendu parler que des ruisseaux flottables à bûches perdues. Le but de la disposition ne lui assigne point d'autre portée. Un arrêté du 13 nivôse an V, précisément émis pour rappeler à l'exécution des lois et réglements sur la navigation de la basse Seine, est d'ailleurs explicite ; il porte que « toutes les rivières navigables et flotta- « bles et *les ruisseaux servant au flottage des bois des- « tinés à l'approvisionnement de Paris* étant propriétés « nationales, nul ne peut en détourner l'eau ni en « altérer le cours par fossés, tranchées, canaux ou « autrement. » Mais ces actes ont-ils eu pour effet de placer les ruisseaux dont ils font mention dans le domaine public ? La prohibition qu'ils consacrent n'est en elle-même qu'une prohibition de police qui ne suppose nullement qu'il en soit ainsi. Vainement l'arrêté de nivôse énonce-t-il le contraire, en repro-

duisant la prohibition comme une conséquence de la domanialité des ruisseaux. Ce n'est point là la consécration d'un principe ; on ne doit y voir que l'invocation d'une doctrine qui, dans la pensée de ceux qui s'en sont prévalus, n'avait eu jusque-là et ne devait avoir dans la suite d'autre autorité que celle qu'elle emprunte au raisonnement. On s'explique aisément que le gouvernement, au milieu de l'obscurité qui couvrait et qui couvre encore la législation sur la propriété des cours d'eau, ait pu songer à étendre la domanialité aux ruisseaux flottables à bûches perdues ; mais on ne concevrait pas, en l'absence d'un texte spécial, qu'il eût été dans son intention d'attribuer uniquement ce caractère aux ruisseaux qui servent à l'approvisionnement de Paris. Leur domanialité ne pourrait être admise qu'autant que les autres cours d'eau non navigables ni flottables, dont ils ne se distinguent point, feraient eux-mêmes partie du domaine public.

443. — Les canaux de navigation, leur nom le dit, constituent des voies de navigation ; ils répondent au même besoin que les routes de terre et les chemins de fer, et leur destination est d'être et de rester affectés à l'usage de tous. A ce titre, ils tombent inévitablement dans le domaine public. (Voy. MM. Daviel, n°s 31 et 33 ; Proudhon, n° 194.) Vainement tenterait-on d'objecter que la loi ne les mentionne pas au nombre des dépendances de ce domaine. Les lois nouvelles qui ont pris, nous l'avons vu, dans le droit ancien, non pas une disposition expresse et limitative, mais une doctrine, se sont bien gardées de procéder à une énumération. La loi du 22 décembre 1789

confie aux administrations de département la conservation des forêts, rivières, chemins et *autres choses communes*. Celle des 22 novembre-1er décembre 1790, déclare *que* les chemins, rues et places des villes, et, *en général, toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, sont considérés comme dépendances du domaine public*. Et cette rédaction a passé textuellement dans l'art. 538 du Code Napoléon. La loi, à ne consulter que sa lettre, comprend donc dans le domaine public, indépendamment des objets nominativement énoncés, toutes les choses dont la destination est incompatible avec l'existence de droits privatifs.

L'auteur du *Répertoire universel* nous apprend (voy. v° Canal) qu'une résolution du conseil des Cinq-Cents, qui lui paraît éminemment sage, a établi, à l'occasion du canal du Midi, le principe « que les « grands canaux de navigation à l'usage du public « font essentiellement partie du domaine public ; que « les concessions qui peuvent en avoir été faites ne « peuvent faire obstacle aux mesures à prendre pour « leur conservation, amélioration et agrandissement, « sauf le droit des concessionnaires aux rembourse- « ments et indemnités qui peuvent leur être dus, et « la continuation de leur jouissance jusqu'à l'acquit- « tement entier et effectif. » Et ce principe est évidemment celui qu'on a pris pour point de départ dans la loi du 21 vendémiaire an V, pour régler la perception d'un droit de navigation sur le canal du Midi, et dans celle du 29 floréal an X, qui étend le régime de la grande voirie à toutes les contraventions commises sur les *canaux*, fleuves et rivières naviga-

bles, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art.

Nous avons nous-même montré, lorsqu'il s'est agi des chemins de fer, comment le système des concessions se concilie avec les priviléges dont jouissent les dépendances du domaine public, au double point de vue de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité. (Voy. *suprà*, t. III, chap. IV.) Les concessionnaires de canaux, de même que les concessionnaires de chemins de fer, ne sont, quant à la création du canal, que les entrepreneurs d'un travail public (voy. ord. 25 juil. 1834, canal d'Aire), et, quant à son exploitation, que les entrepreneurs d'un service public. La concession, envisagée dans les divers besoins auxquels elle pourvoit, implique ici, comme pour les ponts, comme pour les bacs et bateaux, et comme pour tous les passages d'eau, deux contrats distincts, et dont le lien est uniquement dans ce fait, que le produit assuré par l'un doit faire le prix dû pour l'exécution de l'autre. Et ce serait se méprendre étrangement sur la nature et le but de ce genre de stipulations que de les assimiler aux contrats prévus et réglés par la loi civile, et de supposer que leur effet est de jeter dans le commerce les choses auxquelles elles s'appliquent. L'usage de la concession est propre à l'administration ; son mérite est de lui donner le moyen de pourvoir à des dépenses d'utilité générale sans recourir au trésor de l'État, et il se prête particulièrement aux exigences des services en vue desquels a été créé et doit être conservé le domaine public.

La Cour de cassation semble avoir eu d'abord quelque peine à se rendre compte de cette distinction.

Elle disait dans un arrêt du 5 mars 1829, « que s'il « existe des canaux construits par l'État ou devenus « par une cause quelconque sa propriété, il existe « aussi des canaux construits par des particuliers à « leur propre compte et risque, formant leur pro- « priété ; que sans doute, les canaux de la première « espèce font partie du domaine public ; mais que ceux « de la seconde ne sont que des propriétés particu- « lières, grevées de la servitude perpétuelle de rester « en cet état, et de livrer passage à tous ceux qui le « réclament, conformément aux réglements et aux « tarifs. » Plus tard, elle eut à revenir sur ce point. La Cour de Paris, saisie d'une question de prescription relative aux francs-bords du canal de Briare (1),

(1) Le canal de Briare a été concédé par lettres patentes de 1638. Aux termes de ces lettres patentes, Louis XIII donnait en toute propriété, à des entrepreneurs, le canal de Briare commencé et abandonné par le gouvernement. Ce don leur était fait sous la condition qu'ils achèveraient le canal dans quatre années, et pour qu'ils pussent y parvenir, ils étaient autorisés à s'emparer de tous les terrains qu'ils jugeraient nécessaires à la construction du canal, et à prendre, dans toute la longueur du canal, des francs-bords de deux perches de large.

Sous l'ancienne monarchie, on n'avait point à se préoccuper de règles et de principes généraux en matière de travaux publics. Le roi réunissait à cet égard, dans ses mains, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif; les lettres patentes délivrées pour chaque entreprise, renfermaient les dispositions législatives, les prescriptions réglementaires et les stipulations contractuelles nécessaires pour en assurer l'exécution. Les choses se passaient pour toutes les concessions, comme elles se sont passées, de nos jours, pour les concessions de chemins de fer qui devaient être soumises à l'homologation du pouvoir législatif. C'est là un fait qu'il ne faut pas perdre de vue dans l'étude des titres et actes anciens.

avait jugé que ce canal, et ses dépendances, *quoique appartenant à des particuliers*, faisaient partie du domaine public, puisqu'il avait été creusé pour l'utilité commune, *et qu'ainsi, il était hors du commerce*, et qu'il était de principe qu'on ne pouvait prescrire, par la possession, les choses qui étaient hors du commerce. Il y eut pourvoi et le pourvoi fut rejeté par un motif, en droit ainsi conçu : « Attendu que les canaux de « navigation et leurs dépendances établis en vertu « de concessions faites par l'autorité publique, sur « des terrains appartenant à des tiers expropriés pour « cause d'utilité générale, lors même qu'ils ont été « concédés à des particuliers, sont des voies publi- « ques par destination perpétuelle ; que l'usage au- « quel ils sont consacrés, dans l'intérêt général, ne « permet pas qu'ils soient démembrés ; que les par- « ties qui les constituent, notamment les rigoles et « les francs-bords, forment un tout indivisible, né- « cessaire à leur destination ; que, si un canal pris « dans son ensemble et avec toutes ses dépendances « peut être aliéné, chacune de ses parties, considérée « seule et isolément, est hors du commerce, parce « que cette propriété doit être conservée intacte ; « qu'ainsi, chaque partie séparée est imprescripti- « ble... » (Voy. arrêt 22 août 1837.) A vrai dire, il ressort de cet arrêt que la Cour hésitait devant la proclamation d'un principe absolu, mais il en ressort aussi qu'elle était entraînée par la force des choses à en faire l'application et que l'on devait s'attendre à ce qu'elle franchît ce dernier pas ; elle y a été déterminée par la jurisprudence du tribunal des conflits.

Le conseil d'État, au contraire, n'a jamais fait dif-

ficulté d'invoquer le principe comme certain. (Voy. ord. 9 fév. 1847, héritiers Chevalier.) Le tribunal des conflits toutes les fois que la question s'est présentée devant lui, a décidé que la détermination des limites des talus ou francs-bords des canaux de navigation, était de l'office exclusif de l'administration, et cela en partant de l'idée que les canaux et leurs dépendances faisaient essentiellement partie du domaine public. (Voy. arrêts 3 avril 1850, Deherripon; 5 nov. 1850, de Béthune.) Cette solution a été pleinement adoptée par un arrêt de cassation du 3 juillet 1854.

444. — Les canaux d'irrigation et de dessèchement ne répondent pas comme les canaux de navigation, à un besoin commun. Le nombre des intéressés à leur confection ou à leur entretien est plus ou moins grand et les mesures prises pour régler l'usage auquel ils sont affectés sont plus ou moins générales, mais on n'est jamais autorisé à les considérer comme assujettis à un usage public. Aussi la loi du 29 floréal an X n'a-t-elle pas étendu à ces canaux la juridiction instituée pour la grande voirie. La dérogation aux lois de la propriété, en ce qui les concerne, n'a trait qu'à la surveillance définie et organisée par l'arrêté du 19 ventôse an VI.

445. — Une loi du 15 avril 1829 a déterminé les cours d'eau sur lesquels le droit de pêche est réservé à l'État. Le législateur n'a pas entendu régler par cette loi les droits de propriété sur les rivières ; il n'a voulu statuer que sur le droit de pêche. La portée de ses dispositions sous ce rapport, formellement indiquée au cours de la discussion, a été précisée par le gouvernement lui-même dans le rapport au roi,

sur lequel a été rendue l'ordonnance du 10 juillet 1835, dont l'objet est de désigner par département, pour toute la France : 1° Quelles sont les parties de fleuves et rivières et de canaux navigables ou flottables en trains sur lesquelles la pêche doit être exercée au profit de l'État ; 2° Les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime. Le ministre des finances, après avoir dit que la préparation du réglement a été confiée à une commission spéciale, poursuit : « Il est à remarquer que, se renfermant dans l'application des art. 1er et 3 de la loi du 15 avril 1829, « la commission n'a dû considérer les rivières que « sous le rapport du droit de pêche que l'État est « appelé à exercer. Elle a écarté les questions qui « peuvent se rattacher aux droits plus ou moins « étendus du domaine public. Le projet d'ordonnance « qu'elle a préparé n'a donc pas pour but et ne peut « avoir pour résultat de déplacer les limites de ce « domaine, telles qu'elles sont ou peuvent être fixées « en vertu des lois ou des réglements en vigueur. » Voilà qui est positif : la mention d'un cours d'eau au tableau annexé à l'ordonnance du 10 juillet 1835, implique sans doute une reconnaissance de navigabilité ou de flottabilité, puisque le droit de pêche ne peut appartenir à l'État que sur un fleuve, une rivière ou un canal navigable ou flottable (1). Mais ce n'est pas là l'effet direct de la mesure, et la question de navigabilité n'est pas tranchée à l'égard des cours

(1) La reconnaissance ou déclaration, dans les circonstances et pour les effets prévus par ces lois et décrets, doit être faite par acte du chef de l'État.

d'eau qui ne figurent pas à ce tableau. Cette question veut être envisagée en elle-même.

446. — La navigabilité n'exprime rien autre chose qu'une aptitude à la navigation, soit sous le point de vue de la *possibilité* de la rivière, que sa profondeur. sa largeur, la régularité et la rapidité de son cours rendent propre à supporter des bateaux, des trains ou des radeaux, soit sous le point de vue des besoins publics qui exigent la conservation ou l'établissement d'une ligne de navigation dans telle ou telle direction. L'appréciation de ce double fait est si évidemment de l'office de l'administration qu'on n'a jamais songé à lui contester le droit exclusif de *reconnaître* et *déclarer* la navigabilité des cours d'eau (Voy. L. 14 floréal an X, art. 13; déc. 22 janv. 1808, art. 1er; L. 15 avril 1829, art. 3).

Il en est des actes de reconnaissance ou de déclaration de navigabilité, comme des actes de reconnaissance ou de déclaration de vicinalité, et comme des actes déclaratifs de domanialité. (Voy. *suprà*, n° 412.) L'affectation à l'usage public est immédiate et absolue, et, quant aux droits de propriété atteints par la mesure, ils se résolvent en un droit à indemnité. On est, à vrai dire, sous le coup d'une expropriation pour laquelle l'action administrative est dégagée de toute forme, et même de la condition de l'indemnité préalable.

447. — Mais la navigabilité n'a jamais été subordonnée, quant à ses conséquences légales, à une constatation régulière, officielle, sous forme de reconnaissance ou de déclaration; on ne peut voir et on n'a jamais vu dans la navigabilité qu'un fait, et

ce fait lui-même est essentiellement variable ; chaque cours d'eau peut, dans toute son étendue et sur divers points, devenir navigable, cesser de l'être et le redevenir d'un instant à l'autre. Il n'est donc rien de plus ordinaire que de voir surgir la question de navigabilité, pour le passé, dans les instances en réclamation d'indemnité. Supposons que le maître d'une usine que l'administration a fait détruire ensuite d'une déclaration de navigabilité, soutienne que le cours d'eau n'était pas navigable à l'époque de la création de son établissement, et que l'administration n'a pu le supprimer qu'à charge d'indemnité. Supposons encore que des riverains dépossédés du droit de pêche dans les prévisions et conformément aux dispositions de l'art 3 de la loi du 15 avril 1829, prétendent que jusqu'alors la rivière n'était pas navigable, que le droit de pêche leur appartenait et qu'ils doivent être indemnisés de sa perte. Il est de toute évidence que pour prononcer sur l'action en indemnité, il sera indispensable de commencer par résoudre la question de savoir, si, anciennement, le cours d'eau était ou non navigable. Ce sera là ce qu'on appelle en langage de procédure une *question préjudicielle*. Par quelle autorité cette question devra-t-elle être examinée et décidée ?

La jurisprudence du conseil d'État est positive ; elle revendique constamment cette question pour l'autorité administrative, et pour l'autorité administrative chargée de pourvoir au réglement du contentieux. (Voy. ord. 5 août 1829, de Mirandol ; 23 juin 1841, Le Menuet ; décr. 17 août 1864, commune de Saugnac.) Pour expliquer et justifier cette

jurisprudence, le commissaire du gouvernement, M. Boulatignier, dans l'affaire jugée par l'ordonnance du 23 juin 1841, ordonnance rendue sur conflit, présentait des observations que l'arrêtiste résume ainsi : « La cour royale de Caen reconnaît « que pour être à portée de prononcer sur le mérite « de l'action en indemnité intentée par les proprié- « taires riverains de la Vire, il faut commencer par « résoudre la question préjudicielle de savoir si la « portion de ladite rivière entre la ville de Saint-Lô « et les claies de Vire, était ou non navigable, avant « l'ordonnance du 10 juillet 1835 ; mais la cour pré- « tend que la connaissance de cette question appar- « tient à l'autorité judiciaire, parce que, si l'autorité « administrative a le droit de déclarer qu'une rivière « est *actuellement* navigable ou le sera *à l'avenir*, elle « ne peut statuer pour le passé, surtout lorsque la « question de navigabilité se lie à une question de « propriété privée et d'indemnité pour dépos- « session.

« On cherche en vain sur quoi repose cette dis- « tinction.

« En principe, on considère généralement qu'il « appartient au pouvoir exécutif de régler tout ce « qui se rapporte aux grandes voies de communi- « cation, parce que ce sont des moyens de gouver- « nement intérieur. (Voy. Proudhon, *Traité du do- « maine public*, t. III, p. 152.) Ainsi, c'est l'adminis- « tration qui, sous le contrôle du pouvoir législatif « et des conseils généraux de département, classe « les routes royales ou départementales ; c'est elle « aussi qui réprime les contraventions à la police de

« ces routes. S'élève-t-il des contestations sur le clas-
« sement ou sur les limites, c'est encore l'adminis-
« tration qui prononce, sauf à l'autorité judiciaire à
« apprécier les droits de propriété que les particu-
« liers prétendraient avoir sur le sol, droits qui ne
« pourraient donner lieu qu'à l'allocation d'une in-
« demnité. Des règles analogues ont dû être éta-
« blies pour les voies fluviales de communication.
« C'est l'administration qui les classe, qui réprime
« les contraventions à leur police. Point de difficulté
« à cet égard. On reconnaît aussi qu'il lui appartient
« de déclarer que, des actes administratifs ou de la
« matérialité des faits, il résulte que telle rivière est
« ou n'est pas navigable actuellement. Comment lui
« refuser le droit de déclarer d'après les mêmes
« actes ou faits, que cette rivière était ou non navi-
« gable avant 1835? L'opération n'est-elle pas iden-
« tique, ne repose-t-elle pas sur les mêmes bases?
« N'y a-t-il pas toujours l'intérêt d'un service public
« engagé dans la question ?

« La distinction dont il s'agit ne repose, d'ailleurs,
« sur aucun texte de loi.

« La législation ancienne attribuait expressément
« à l'administration supérieure ou aux juridictions
« spéciales en dépendant, la connaissance des con-
« testations où il s'agissait de savoir si une rivière
« était ou non navigable : on peut consulter à ce
« sujet l'ordonnance du mois d'août 1669, sur les
« eaux et forêts, tit. 1er art. 3.

« Il est vrai que les juridictions spéciales, telles
« que les maîtrises des eaux et forêts, furent sup-
« primées à la révolution de 1789 ; mais le principe

« de la compétence du gouvernement sur ces matières ne put disparaître dans une organisation politique qui avait pour maxime fondamentale la séparation des fonctions judiciaires et administratives; ce principe, au contraire, subsista comme une des règles essentielles qui résultent de la nature même des choses. Et il a été appliqué sans difficulté toutes les fois que l'occasion s'en est présentée; par exemple, par la loi du 14 floréal an X, art. 14, par le décret du 22 janvier 1808, et par la loi du 15 avril 1829. »

Si on s'en tenait à la démonstration à laquelle tend ce passage, il faudrait admettre que la question de navigabilité, même pour le passé, ne peut être tranchée que par un acte de l'office de l'administrateur et de même nature que les actes de reconnaissance ou de déclaration de navigabilité. Or, s'il s'agit, lorsque l'administration est amenée à procéder à l'un de ces actes, de donner satisfaction à une exigence de l'intérêt public, il en est autrement, quand il ne s'agit plus que de rechercher si une rivière était autrefois navigable, afin de reconnaître si ceux qui invoquent le titre d'anciens propriétaires dans le but d'obtenir une indemnité, pour prix de la propriété dont ils disent avoir été dépouillés, ont véritablement droit à cette indemnité. La question de navigabilité ne se présente plus alors comme question d'intérêt public. Les tribunaux insistaient sur ce point et prétendaient que, du moment qu'elle ne se présentait pas comme *question d'administration*, la question de navigabilité devait être examinée et résolue par le juge saisi de l'action en indemnité, mais le conseil

d'État n'a pas voulu aller si loin. Il lui a paru que dans toute question de navigabilité, soit les actes, soit les faits à apprécier commandaient l'intervention de l'autorité administrative et que, pour le cas où elle ne surgissait et ne devait être tranchée que par rapport à un débat engagé sur des droits privés, il n'y avait d'autre concession à faire que de considérer cette question comme rentrant dans le contentieux de la grande voirie (1).

Dans ce système, au surplus, le conseil d'État ne fait pas difficulté de généraliser la règle en ce sens qu'il l'étend aux questions même de navigabilité *actuelle,* qui se lient à des actions en indemnité ou à des poursuites en contravention. Le conseil d'État, en effet, a décidé que la question de savoir si un bras d'une rivière navigable est supprimé, si la navigation ne peut plus y être exercée, si enfin ce bras de rivière se trouve dans un tel état que les riverains puissent saisir les tribunaux d'une contestation relative à la propriété du sol, est du ressort de la juridiction *contentieuse.* (Voy. ord. 15 déc. 1842, Neuville.) Il reconnaît aussi journellement que le conseil de préfecture, lorsqu'il est saisi d'une poursuite en contravention, est compétent pour décider si la rivière est ou non navigable sur le point où le fait dénoncé s'est réalisé. (Voy. décr. 14 avril 1853, Cousin-Jolly; 15 juillet 1853, Vivieu-Michon.) Et on est bien

(1) L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue le contentieux de la grande voirie au conseil de préfecture, se trouve, en effet, visé à l'appui de toutes les décisions rendues sur conflit à l'effet de dessaisir les tribunaux civils au profit de l'autorité administrative.

forcé d'avouer que, dans la question de navigabilité ainsi débattue pour le présent, l'intérêt public est toujours plus ou moins engagé, et que tout ce qu'on peut demander pour les droits privés, c'est la garantie de la juridiction contentieuse.

448. — De ce que l'état de navigabilité consiste dans une aptitude de la rivière, il s'ensuit que l'interruption pendant un temps plus ou moins long, de la navigation et du flottage, ne suffit point pour le faire disparaître. (Voy. décr. 22 fév. 1850, Dartigue.)

449. — Dans le cas où un cours d'eau est rendu navigable, il est dû indemnité pour l'établissement de la servitude du halage (Voy. décr. 22 janv. 1808) et pour la suppression du droit de pêche. (Voy. L. du 15 avril 1829.) Si les besoins de la navigation exigeaient l'expropriation d'une partie de la rive ou d'une île située dans la rivière, on ne pourrait y procéder qu'en se conformant à la loi du 3 mai 1841. (Voy. ord. 3 mai 1839, Blachier ; décr. 27 août 1857, Marchand.) Mais est-il dû une indemnité pour la suppression des autres droits, tel que celui d'irrigation ? Il ne pourrait y avoir difficulté qu'autant que la navigabilité serait le résultat de travaux exécutés à cet effet ; car si elle provenait d'une cause naturelle, il y aurait conquête du domaine public sur la propriété privée, et les droits des propriétaires riverains se trouveraient anéantis, non point par le fait de l'administration, mais par la disparition fortuite des circonstances qui les avaient fait naître. On pourrait même peut-être, dans le cas d'une navigabilité purement artificielle, être tenté de soutenir que le gou-

vernement, en rendant navigable une rivière qui ne l'était point, ne fait qu'user du droit qui lui appartient de diriger, le plus possible, les eaux du territoire vers un but d'utilité générale ; mais ce droit ne comporte pas la conséquence qu'on y voudrait rattacher : le pouvoir conféré à l'administration n'a d'autre effet que de subordonner les droits privés à l'intérêt public, sans les détruire. C'est sur ce fondement que l'on indemnise les maîtres d'usines dont les établissements ont été régulièrement autorisés ; et il y a évidemment même raison de décider à l'égard des propriétaires riverains, puisque leur titre procède des dispositions mêmes de la loi : indemnité leur est due pour tous les droits qui se trouveraient utilisés à leur profit au moment de l'exécution des travaux.

450. — Un des principes le plus hautement proclamés dans ces derniers temps est que l'autorité administrative a le droit exclusif de déterminer les limites des rivières navigables ou flottables. (Voy. ord. 4 mars 1843, Alibert; 6 mars 1844, Montsarrat; 31 mars 1847, de Soubran; 19 juillet 1860, Port de Bercy ; 14 décembre 1867, Menet.) C'est en vain qu'on a essayé de restreindre ce droit à l'avenir (Voy. arrêt sur conflit, 31 mai 1851, Duhamel), ou de distinguer entre les limites *naturelles* et les limites *administratives*, de manière à permettre au gouvernement d'assigner au cours des eaux la direction qui lui paraîtrait le plus en rapport avec les besoins de la navigation, tout en réservant à l'autorité judiciaire le droit de reconnaître, en vue de l'indemnité à obtenir par le propriétaire riverain, le point de démarcation

entre le domaine du fleuve et la propriété privée (Voy. arrêt de la Cour de cassation, 23 mai 1849) ; toute transaction a été repoussée, et l'on a décidé que l'administration se trouvait investie du droit souverain de déterminer, dans tous les cas et d'une manière absolue, ce qui était du domaine public et ce qui n'en était point.

Nous retrouvons, pour les cours d'eau navigables et flottables, la jurisprudence établie relativement au domaine public maritime. (Voy. *suprà*, nos 412 et suiv.) Il est à remarquer, néanmoins, que la distinction consacrée par le décret du 21 février 1852, entre les déclarations de domanialité et les délimitations nous fait ici défaut ; il n'est besoin dans les deux cas que d'un simple arrêté préfectoral contre lequel les tiers n'ont d'autre ressource que celle de l'appel au ministre par la voie administrative.

451. — Voici, au surplus, un exemple qui fera comprendre comment doit être entendu et respecté le droit réservé à l'administration : un sieur Vignat était propriétaire d'une pièce de terre appelée le pré Caillat, située sur la rive droite du Rhône, et joignant un des bras de ce fleuve. En 1848, il fit assigner le préfet de l'Ain, comme représentant l'État, à l'effet de voir dire qu'il était propriétaire d'une losne adhérente à son pré, ainsi que de l'alluvion contiguë à la losne. Il alléguait à l'appui de sa demande, qu'il trouverait à peine dans la possession des terrains qu'il revendiquait, une compensation au dommage que les eaux lui avaient précédemment causé sur le point même où l'alluvion s'était formée.

Par un mémoire en date du 23 février 1849, le

préfet opposa l'incompétence des tribunaux civils, et soutint que l'autorité administrative avait seule qualité pour fixer la limite des fleuves et des rivières navigables, et décider, notamment, si des terrains réclamés par un particulier à titre d'alluvions faisaient ou non partie du lit du fleuve.

Le 28 août 1849, jugement du tribunal de Trévoux, qui rejette le déclinatoire par ce motif, entre autres, « qu'en réclamant la propriété d'une losne et « des terrains d'alluvion qui joignent sa propriété, « le sieur Vignat soulève une question de propriété « dont la connaissance appartient exclusivement aux « cours et tribunaux, sous la réserve expresse et « préalable des droits de l'autorité administrative, « qui a seule qualité pour fixer la limite des fleuves « et rivières navigables. »

Le 11 septembre suivant, par un arrêté de délimitation du lit du Rhône, le préfet déclara que tous les terrains litigieux faisaient partie du domaine public ; et, le même jour, il éleva le conflit en ces termes :

« Considérant, que le terrain litigieux est compris « dans les dépendances du fleuve du Rhône, ainsi « que cela résulte de la délimitation mentionnée « dans l'arrêté préfectoral de ce jour ;

« Que cet arrêté est un acte administratif qui doit « recevoir son effet jusqu'à ce qu'il en ait été or- « donné autrement par l'autorité compétente ;

« Que si le sieur Vignat prétend que cet arrêté fait « grief à ses intérêts, il peut se pourvoir par-devant « qui de droit pour le faire infirmer, mais que jus- « qu'à ce que cette question préjudicielle soit vidée,

« le tribunal civil de Trévoux ne pouvait, sans em-
« piéter sur les attributions de l'autorité administra-
« tive, se déclarer compétent pour connaître de la
« question de propriété soulevée par le sieur Vignat;
« Qu'en repoussant ces principes invoqués dans le
« déclinatoire du 23 février 1849, le tribunal de
« Trévoux a méconnu les règles de la compétence et
« formellement violé les lois sur la matière. — Ar-
« rête : le conflit est élevé sur l'instance portée de-
« vant le tribunal civil de Trévoux, et relative à la
« propriété d'une losne du Rhône et des alluvions ou
« atterrissements qu'elle renferme au territoire de
« Beynost, en face de l'héritage du sieur Vignat. »

Le ministre des finances estimait qu'il y avait lieu de confirmer cet arrêté. Selon lui, l'administration n'avait jamais contesté que la question de propriété des biens en litige ne fût de la compétence des tribunaux civils. Mais elle soutenait à juste titre que la question de propriété relative au bras du Rhône et à l'alluvion revendiqués par le sieur Vignat, était subordonnée à celle de savoir si ces objets étaient ou non une dépendance du lit du fleuve. Cette dernière question étant essentiellement du ressort de l'autorité administrative, le tribunal de Trévoux aurait dû, tout en retenant la cause au fond, et en déclarant sa compétence en ce qui concernait la propriété, surseoir à statuer jusqu'à ce que le préfet eût pris un arrêté contenant déclaration de limites, sauf à prononcer ensuite s'il y avait lieu, c'est-à-dire dans le cas où, d'après cet arrêté, la losne et l'alluvion litigieuses auraient été reconnues ne pas faire partie du domaine public.

Devant le tribunal des conflits, Vignat disait, au contraire, que sa demande, fondée sur les articles 556, 557 et 563 du Code civil, portait sur une véritable question de propriété dont la connaissance était attribuée à l'autorité judiciaire, tant en vertu de la loi du 24 août 1790, qui règle la compétence des tribunaux que par les lois des 1er décembre 1790, 4 septembre 1792 et 14 ventôse an VII, qui les chargent de prononcer sur les difficultés domaniales. L'arrêté préfectoral du 11 septembre 1849 portant délimitation du lit du Rhône, pris évidemment pour servir de base et d'argument à l'arrêté de conflit, était postérieur non-seulement à l'exploit introductif d'instance, mais même au jugement qui avait rejeté le déclinatoire, il ne pouvait donc avoir d'influence sur la solution de la question de compétence qui devait être appréciée eu égard au caractère qui appartenait dès l'origine, à l'action. Cet arrêté pouvait, sans doute, modifier le but, le résultat de l'action ; mais il ne pouvait en changer la nature, il s'agissait toujours de la reconnaissance d'un droit de propriété qui devait, suivant les cas, s'exercer par la mise en possession du terrain, ou se résoudre en une simple indemnité. Les lois invoquées dans l'arrêté de conflit, ajoutait le sieur Vignat, ne confèrent à l'autorité administrative que des droits d'administration et de police. Cette autorité est chargée de veiller à la conservation des rivieres, d'assurer le libre cours des eaux, de les diriger dans des vues d'intérêt général, de réprimer les entreprises des particuliers, d'étendre le lit du fleuve selon ce qu'exigent les besoins de la navigation ; elle peut ordonner toutes les mesures né-

cessaires dans ces divers buts, elle a même le droit de s'emparer à cet effet des terrains limitrophes, mais rien ne l'autorise à anéantir les droits de propriété que la loi donne aux riverains. Elle peut seulement par les mesures qu'elle ordonne, en modifier les conséquences en les réduisant à une indemnité (1). De là résulte la nécessité de distinguer entre les limites naturelles du fleuve et ses limites administratives que l'administration détermine, limites dans lesquelles son action doit librement s'exercer pour assurer les intérêts publics qui lui sont confiés. Mais lorsqu'il s'agit de fixer la limite qui sépare le lit du fleuve, propriété de l'État, des propriétés riveraines, cette fixation doit être faite conformément aux principes du droit civil. Or, pour rester entièrement indépendante de la délimitation administrative, cette fixation doit appartenir aux tribunaux.

Le sieur Vignat faisait enfin, remarquer que le conflit était devenu sans objet, puisque la question préjudicielle, la seule qui pût appartenir à l'administration, avait été tranchée par l'arrêté de délimitation, et il demandait que l'arrêté de conflit fût annulé.

Le commissaire du gouvernement, M. Vuitry, s'est exprimé ainsi (2) :

(1) On ne concéderait plus aujourd'hui qu'un simple arrêté de délimitation puisse étendre le lit du fleuve, ni que l'administration ait le droit de s'emparer des terrains limitrophes sans avoir rempli les formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. (Voy. *sup.* n° 412 et suiv.)

(2) Je dois à l'extrême obligeance de M. Guillaume d'Auribeau, aujourd'hui préfet du département des Basses-Pyrenées, qui a rempli les fonctions de secrétaire près le tribunal des conflits, pendant presque toute l'existence de ce tribunal, la commu-

« A qui appartient le droit de fixer, de limiter le « domaine public? à l'administration. Ce principe a « été maintes fois consacré par le conseil d'État, et « par le tribunal des conflits lui-même, en ce qui « touche les chemins et les canaux. Ce droit de l'ad- « ministration n'est pas, à bien dire, méconnu dans « le procès actuel, et pourtant il ne s'agit ici que d'une « question de délimitation du domaine public, qui a « un caractère particulier tiré des circonstances dans « lesquelles elle naît. Le sieur Vignat dit : La con- « testation porte sur une alluvion ; et d'après les ar- « ticles 556 et 563 du Code civil, l'alluvion appar- « tient aux propriétaires riverains, c'était donc une « véritable question de propriété qui était soumise au « tribunal de Trévoux. Oui, l'alluvion peut être « l'objet de questions de propriété, mais, préjudiciel- « lement, il y a lieu de rechercher quel est le lit du « fleuve, où commence et où cesse le domaine pu- « blic, et si l'alluvion est encore comprise dans le « lit du fleuve, auquel cas elle ne saurait être sus- « ceptible de propriété privée. Si, au contraire, après » cette délimitation préalable, l'alluvion ne se trouve « pas faire partie du domaine public, alors des « questions de propriété peuvent s'élever, soit entre « divers propriétaires riverains, soit entre le proprié- « taire de la rive et l'État.

nication de comptes rendus dans lesquels il s'était étudié à recueillir, autant que possible, *textuellement* les observations présentées dans chaque affaire par le commissaire du gouvernement. C'est à cette source que je puise toutes les fois que j'ai à me référer à tout ou partie de la discussion d'un point réglé par le tribunal des conflits.

« L'alluvion se constitue lentement, successive-« ment; avant qu'elle ne soit complétement formée, « elle peut être un obstacle à la navigation, et l'ad-« ministration a, sans aucun doute, le droit de la « faire disparaître. Mais supposons que le lit du fleuve « soit suffisamment large, et que l'alluvion se forme; « à quelle époque naît le droit de propriété des rive-« rains sur cette alluvion, dans quelle limite l'ouver-« ture à ce droit existe-t-elle, jusqu'où va l'extension « du droit nouveau? Voilà ce qu'il est fort difficile « de prescrire. Quelle est la limite des eaux, la hau-« teur de l'étiage, etc., etc? On rencontre ici toute « une série de questions qu'il est nécessaire de tran-« cher, au point de vue de l'intérêt public et du « service de la navigation. C'est à l'administration « qu'il appartient de les résoudre, et elle n'a pas à se « préoccuper du droit des riverains qui conservent la « contenance que portent leurs titres. L'administra-« tion qui résout ces questions fait un acte d'admi-« nistration, non pas en vertu de son pouvoir de « juridiction, mais en vertu de son pouvoir adminis-« tratif. Il y a donc là une question préjudicielle, « après la décision de laquelle seulement naît le droit « du propriétaire riverain à l'alluvion.

« On convient que l'administration a le droit de « fixer la largeur du fleuve, mais on ajoute que cela « n'empêche pas le propriétaire de faire reconnaître « son droit par les tribunaux, et que ce droit peut se « résoudre en une indemnité. Cela peut être vrai « quand il s'agit d'élargir le lit du fleuve. Mais ici, il « s'agit de le restreindre et de décider si des atter-« rissements qui étaient dans le lit du fleuve, ont

« cessé d'en faire partie, et sont susceptibles de pro-
« priété privée. C'est le domaine riverain qui veut
« s'étendre ; par conséquent il ne saurait y avoir lieu
« à indemnité.

« Si l'administration au moment où l'alluvion se
« forme, alors qu'il n'y a aucun droit de propriété
« possible sur cette chose qui n'existe pas encore,
« la détruit dans l'intérêt de la navigation, dira-t-on
« qu'il y aura lieu à indemnité ?

« En fait, on invoque cette circonstance que l'al-
« luvion réclamée aurait été autrefois la propriété du
« sieur Vignat, qu'emportée par les eaux elle se se-
« rait reformée comme alluvion. Qu'importe ? Ce n'est
« pas en vertu de son ancien droit que Vignat ré-
« clame, c'est en vertu d'un droit nouveau qu'il pré-
« tend né de l'alluvion. C'est si bien un droit nouveau,
« que si, au lieu d'une alluvion, c'était une île, elle
« appartiendrait à l'État.

« On fait une autre objection qui a plus de valeur.
« on dit : Mais le jugement réserve les droits de
« l'administration. Les considérants semblent, en
« effet, contenir une réserve tout à fait en rapport
« avec les principes que nous soutenons ici. Mais le
« jugement n'est pas dans les motifs ; il est tout en-
« tier dans le dispositif, et le tribunal, pour être con-
« séquent, aurait dû surseoir à statuer sur la ques-
« tion qui lui était soumise, jusqu'à ce que l'admi-
« nistration eût décidé si l'alluvion en litige faisait
« ou non partie du domaine public. Et c'est ce qu'il
« n'a pas fait.

« Nous arrivons au raisonnement qui termine les
« observations du sieur Vignat. L'arrêté de conflit

« est sans objet, soutient-il, parce que cette question « préjudicielle a été tranchée par l'arrêté de délimi- « tation pris le même jour que cet arrêté. C'est une « grave erreur ; l'arrêté de délimitation ne fait pas « que le tribunal ait dû retenir la connaissance de « l'affaire. Si on annulait le conflit, le tribunal saisi « du litige pourrait ne pas tenir compte de l'arrêté « de délimitation et passer outre ; le jugement qu'il « a rendu conserverait force et valeur. Nous estimons « donc que l'arrêté de conflit doit être confirmé en « tant qu'il revendique pour l'administration la con- « naissance de la question préjudicielle relative à la « délimitation du lit du Rhône. »

Le tribunal des conflits a, en effet, statué en ce sens par un arrêté ainsi conçu :

« Le tribunal, — Vu les art. 556, 557 et 563 du « Code civil ; — Vu la loi du 22 déc. 1789, art. 2, « sect. 3 ; la loi des 16-24 avril 1790, art. 13, tit. 2 ; « la loi du 6 septembre 1790, art. 6 ; l'arrêté du « 19 ventôse an VI ; la loi du 29 flor. an X ; — Vu « l'art. 89 de la Constitut. de 1848, la loi du 3 mars « 1849, le réglement du 26 octobre 1849, la loi du « 24 février 1850, les ord. des 1er juin 1828 et 12 mars « 1821 ; — Considérant que la demande du sieur « Vignat, qui a pour objet la revendication d'une « losne de terrain sise sur l'un des bras du Rhône, « et de l'alluvion qui s'est formée en face de cette « terre à laquelle elle est adhérente, est combattue « par l'État qui soutient que cette question de pro- « priété est subordonnée à la reconnaissance des « limites anciennes ou nouvelles du fleuve ; — Con- « sidérant qu'aux termes des lois sus-visées, c'est

« aux autorités administratives qu'il appartient de « reconnaître et de déclarer les limites du domaine « public et notamment celles des cours d'eau navi-« gables, ainsi que d'assurer le libre cours de la navi-« gation ; — Que dès lors, c'est avec raison que le « préfet revendique, pour l'autorité administrative, « la question préjudicielle de délimitation du lit du « Rhône ;

« Décide : — Art. 1er. L'arrêté de conflit, pris par « le préfet de l'Ain le 11 septembre 1849, est con-« firmé en tant qu'il revendique, pour l'autorité ad-« ministrative, la connaissance de la question pré-« judicielle relative à la délimitation du lit du Rhône. « — Art. 2. Est considéré comme non avenu le juge-« ment du tribunal de Trévoux, en date du 28 août « 1849. » (Voy. arrêt 3 juin 1850.)

Depuis la date de cette décision, la jurisprudence n'a fait que confirmer le droit de l'administration de délimiter le lit des fleuves et rivières (Voy. décr. 19 juil. 1860, port de Bercy; 14 déc. 1867, Menet). Mais ici comme en matière de domaine public maritime (Voy. *sup.*, n° 412 et suiv.), le conseil d'État a senti la nécessité de contenir dans de justes bornes l'action administrative et de la restreindre à la constatation sincère des faits ; il accueille donc les recours pour excès de pouvoirs contre les arrêtés de délimitation qui ont pour effet d'atteindre des propriétés placées en dehors de l'assiette naturelle du domaine public (Voy. décr. 23 mai 1861, Coquard ; 6 août 1861, Revol ; 9 janvier 1868, Archambault).

452. — Les mêmes règles conviennent aux contestations auxquelles peut donner lieu l'application des

dispositions du Code Napoléon sur la propriété des îles et des atterrissements.

Dans une espèce jugée par le tribunal des conflits, le 30 juillet 1850, et où il s'agissait de la propriété d'un banc de gravier, espèce d'îlot allongé, inculte, inoccupé, et que le préfet avait compris dans les limites du Rhône, le sieur Magnin soutenait, comme le sieur Vignat dans l'espèce qui vient d'être rapportée, que l'arrêté de délimitation d'un fleuve ne peut avoir pour résultat d'attribuer à l'État la propriété ou la possession de tous les terrains existant entre les deux rives. Il invoquait, dans ce sens, l'art. 560 du Code Napoléon, aux termes duquel les îles et atterrissements qui se forment dans le lit des fleuves ou rivières navigables ou flottables appartiennent à l'État, *s'il n'y a titre ou prescription contraire*. « En présence de cet article, disait-il, un arrêté de délimitation ne saurait être suffisant pour déposséder tous les propriétaires limitrophes d'un fleuve. Sans doute, l'arrêté pris par l'administration peut exproprier les propriétaires des terrains dont elle a besoin pour la navigation, moyennant indemnité; mais, s'il y a contestation sur la question de savoir à qui les terrains appartiennent, c'est toujours aux tribunaux civils qu'il faut s'adresser pour faire résoudre la question de propriété, et toujours aux juges de paix qu'il faut soumettre les questions de possession qui leur sont exclusivement attribuées par l'art. 10, tit. 3 de la loi des 16-24 août 1790. »

Le ministre des travaux publics a répondu : « Si « l'on admettait cette doctrine, on enlèverait à la « juridiction administrative sa véritable portée. Quel

« est, en effet, le but de la délimitation du lit d'un « fleuve, sinon de déterminer l'étendue du sol que « ce fleuve s'est, en quelque sorte approprié, et qui, « faisant partie intégrante de son lit, forme à ce « titre, une portion du domaine public, inaliénable, « imprescriptible et non susceptible de propriété « privée ?

« On ne saurait donc prétendre que des terrains « auxquels l'administration a reconnu ce caractère « de domanialité, puissent devenir l'objet d'une pro- « priété et d'une possession exclusive aux termes des « art. 711 et 712 du Code civil.

« Cette portion de territoire rentre évidemment « sous l'application de l'art. 538 de ce Code.

« Il est vrai qu'un terrain compris ou enclavé dans « les limites d'un fleuve, tel qu'une île, un îlot ou un « atterrissement, peut devenir l'objet d'une propriété « privée, mais pour qu'il en soit ainsi, il est néces- « saire que ce terrain, aussi bien que les rives elles- « mêmes, ait été préalablement l'objet d'une déli- « mitation administrative et qu'il ait été constaté « que ce terrain est sorti du lit du fleuve et ne fait « plus partie du domaine public, imprescriptible et « inaliénable. Or, à l'administration seule appartient « le droit de faire cette constatation.

« Ces principes se concilient pleinement avec un « arrêt rendu le 20 mai 1850, par le tribunal des « conflits (1).

« Cet arrêt reconnaît que si c'est à l'autorité admi- « nistrative *seule* qu'il appartient de déterminer les

(1) Voy. arrêt 20 mai 1850, Desmarquet.

« limites du domaine public, la reconnaissance de « ces limites ne peut avoir pour effet de priver les « citoyens des droits qui résultaient pour eux, soit « de la propriété acquise, alors que *le fonds était sus-* « *ceptible de propriété,* soit de concessions à eux faites « par l'administration. »

Contenue et limitée par la jurisprudence récente, une telle doctrine n'a rien de menaçant pour les intérêts privés ; ils trouvent une double garantie dans le recours pour excès de pouvoirs et dans la compétence reconnue des tribunaux de l'ordre judiciaire pour trancher les questions de propriété et de possession, sauf à réclamer, au besoin, de l'autorité administrative, l'interprétation du sens et de la portée des arrêtés de délimitation. (Voy. décr. 6 avril 1861, Révol ; 15 déc. 1866, Société de la Gaffette ; 14 déc. 1867, Menet ; 9 janvier 1868, Archambault.)

453. — L'application a été poussée plus loin encore ; le tribunal des conflits a jugé que l'administration, armée de son droit de reconnaissance et de délimitation, suivait le cours d'eau dans ses déplacements (Voy. arrêt 31 mai 1851, Duhamel ; 3 juillet 1852, Veye) ; et qu'ainsi, il n'appartenait qu'à elle de voir et déclarer si le terrain envahi par une dérivation forme une dépendance du lit principal et fait, par suite, partie du domaine public. En pareil cas, la question de domanialité est nécessairement préjudicielle et lorsqu'elle est soulevée, au cours d'un débat sur la propriété ou la possession, le devoir du tribunal saisi est de renvoyer les parties devant l'autorité administrative pour faire décider par elle, au préalable, si le terrain litigieux n'est pas une partie

intégrante du domaine public. (Voy. décr. 2 mai 1866. Hodouin.)

454. — Dans tout ceci, nous n'avons fait mention que des fleuves et rivières ; les canaux de navigation (Voy. arrêt 20 mai 1850, Desmarquet ; décr. 16 févr. 1850, Grass ; 11 mai 1850, Lauque), et les rivières canalisées (Voy. arrêts 3 avril 1850, Deherripon ; 5 nov. 1850, de Béthune), sont dans les mêmes conditions. L'administration procède, préjudiciellement aux questions de propriété ou d'indemnité, à la délimitation non-seulement du cours d'eau, mais aussi des francs-bords du canal. C'est à elle encore qu'il appartient de décider si les digues d'une rivière canalisée sont naturelles ou artificielles ; décision d'où résultera une présomption de propriété en faveur des propriétaires riverains, ou en faveur de l'État. (Voy. Cour de cassation, 30 mars 1840 et 3 juillet 1854.) Ces divers points ont été examinés par le commissaire du gouvernement, dans l'espèce sur laquelle est intervenu l'arrêt du 5 novembre 1850.

« L'affaire du sieur de Béthune, a dit M. Vuitry, « offre à juger une question de compétence qui a « déjà été résolue par le tribunal des conflits. Le « sieur de Béthune est propriétaire le long du canal « navigable de la Colme. Il prétend avoir été toujours « propriétaire et possesseur des berges de ce canal. « Nonobstant, l'État a amodié le produit des bords. « Le sieur de Béthune actionna l'État qui fut con- « damné. Il interjeta appel, le préfet présenta un « déclinatoire, et le tribunal sursit à statuer jusqu'à « ce que le lit du canal de la Colme eût été déterminé. « Le préfet prit un arrêté de conflit, par lequel il

« revendiquait pour l'autorité administrative le droit « de délimiter non-seulement le lit du canal, mais « les berges et francs-bords qui l'entouraient. L'action « possessoire soulevait une autre question préjudi- « cielle, qui était celle de savoir si les berges faisaient « partie du domaine public. Le tribunal a fait en « partie droit au principe invoqué par le préfet, en « disant que la délimitation du lit des fleuves ne lui « appartenait pas et qu'elle serait réservée à l'auto- « rité administrative. Ceci aurait suffi, s'il se fût agi « d'une rivière dont les bords, sous la réserve du « chemin de halage et autres servitudes de la même « sorte, n'étant pas le produit du travail des hommes, « sont susceptibles de propriété privée. Mais ce n'était « pas assez pour une rivière canalisée ou un canal. « Les francs-bords en ce cas font partie du canal. Le « domaine public s'étend sur les berges du canal « aussi bien que sur le lit de la rivière. Dira-t-on « que c'est une question de savoir si cette rivière « canalisée constitue actuellement un canal ou une « rivière ? Nous répondrons que c'est encore là une « question qui a le caractère administratif. Il faut « rechercher qui a fait ordonner les travaux de cana- « lisation, en quelle forme ces travaux ont été exé- « cutés. C'est à l'administration seule qu'il appartient « encore de déterminer si, sur certaines parties, les « berges sont restées naturelles, ou si elles sont le « résultat d'un travail de main d'homme ; cela est « encore administratif, le droit de propriété restant « toujours réservé. S'il s'agit en définitive, de la « demande qu'a faite le sieur de Béthune, d'être mis « en possession d'une partie de terrain qui fait partie

« du domaine public, c'est à l'autorité administrative « qu'il appartient de statuer sur cette demande. »

455. — Nous avons constamment supposé que le débat était entre des riverains et l'État. Ce n'est pas là une circonstance indifférente. Dans les instances engagées entre simples particuliers, le domaine public ne court aucun danger, le jugement ne saurait en rien préjudicier à l'exercice que l'administration pourrait être ultérieurement amenée à faire de son droit de reconnaissance et déclaration de domanialité. Ce serait donc à tort que le préfet croirait devoir intervenir par la voie du conflit. (Voy. décr. 2 déc. 1853, héritiers Champel.)

456. — Nous n'avons pas à nous occuper du droit de l'État sur les îles, îlots et atterrissements dans le lit des fleuves ou rivières navigables ou flottables, qui constituent entre ses mains une propriété purement privée, régie par les lois civiles. Nous ferons seulement remarquer que l'édit de décembre 1693, qui avait dispensé les détenteurs de ces biens des preuves de propriété exigées par l'édit de 1683, s'est borné à les confirmer dans leur possession, sans en changer le caractère ni le titre. (Voy. cour de cassation, 12 mai 1852.)

457. — Après avoir déterminé quelles sont, en matière de cours d'eau, les dépendances du domaine public, il reste à rechercher quelle est la condition des propriétés privées qui les avoisinent, et quels sont les droits et les devoirs du gouvernement qui s'y rattachent.

Art. 2. — Servitude de halage.

458. — Les fonds situés le long des rivières navigables ou flottables sont assujettis à une servitude d'utilité publique qui a pour objet le *marchepied*. L'art. 650 du Code Napoléon ne fait que mentionner cette servitude, en déclarant que tout ce qui la concerne est déterminé par des lois ou des réglements particuliers. C'est à l'ordonnance de 1669 qu'il faut demander les dispositions qui la définissent et en règlent l'exercice ; elles sont placées sous le titre XXVIII intitulé : *Des routes et chemins royaux ès forêts et marchepieds des rivières*. L'art. 7 porte « que les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables laisseront, le long des bords, vingt-quatre pieds au moins, de place en largeur, pour chemin royal et trait de chevaux, sans qu'ils puissent planter arbre ni tenir clôture ou haie plus près que trente pieds du côté que les bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord, à peine de 50 livres

« d'amende, confiscation des arbres, et d'être, les con- « trevenants, condamnés à réparer et remettre les « chemins en état, à leurs frais. » Le premier de ces chemins sert au tirage des bateaux à la remonte, et s'appelle *chemin de halage* (Voy. Code Nap., art. 556; décr. 22 janvier 1808); le second, destiné au passage des mariniers pour les divers services de la navigation, prend plus particulièrement le nom de *marchepied*. Mais, si ce n'est pour la largeur à donner à chacun nous n'aurons pas, dans la suite de notre travail, à tenir compte de la distinction.

459. — Les termes de l'ordonnance ne manquent ni de clarté, ni de précision; cependant, nous avons à prévoir d'assez nombreuses difficultés d'application; il faut se demander en premier lieu, au profit de qui et pour quel usage la servitude est établie.

L'ordonnance, considérée dans son ensemble, ne permet guère de se méprendre sur la portée qui appartient sous ce point de vue à l'art. 7 du tit. XXVIII.

Les intérêts et les besoins de la navigation ont seuls dicté ses dispositions; c'est comme voies de communication que les rivières sont réglementées; il est, dès lors, rationnel d'en conclure que la même idée a présidé à la rédaction de l'article qui nous occupe, et que l'obligation de fournir le marchepied n'a été imposée aux riverains qu'afin de ménager le moyen d'user du fleuve pour la navigation. (Voy. MM. Pardessus, *des Servitudes*, n° 139; Daviel, t. I, n° 71.) Ce principe a été mis dans la plus vive lumière lorsqu'il s'est agi, dans la loi sur la pêche fluviale, de fixer le droit des pêcheurs sur le chemin de halage. La commission ayant supprimé, comme

inutile l'art. 35 du projet, qui déclarait que les porteurs de licence avaient le droit d'user du chemin de halage pour l'exercice de la pêche, M. le directeur général des eaux et forêts et M. de Peyronnet ont indiqué la véritable intention de cet article ; ils ont dit, suivant l'analyse que j'emprunte à M. Duvergier : « Il avertit les riverains que le droit des pêcheurs est « restreint à l'usage du chemin de halage ; que, sur « ce chemin même, ils n'ont que les droits qui ap-« partiennent à tous, c'est-à-dire qu'ils peuvent en « user seulement pour le tirage des bateaux ou des « filets ; et qu'enfin, s'ils ont besoin d'un espace plus « étendu pour déposer leurs filets et les sécher, ce « n'est que de gré à gré qu'ils peuvent l'obtenir. » On a demandé le renvoi à la commission ; et M. le rapporteur a dit, pour rendre compte de son nouveau travail, « qu'elle était de plus en plus convaincue de « la vérité de ce principe que le chemin de halage « n'est qu'une servitude ; que son objet est unique-« ment le tirage des bateaux ; qu'elle ne peut être « rendue plus onéreuse pour le propriétaire ; que « c'est seulement pour le tirage des bateaux que les « pêcheurs doivent s'en servir, *mais qu'ils ne peuvent « en user pour tirer leurs filets hors de l'eau et les sécher*, « ce qui entraînerait une aggravation à la servitude, « et que, pour ces opérations, ils doivent traiter avec « les riverains de la jouissance des terrains dont ils « ont besoin. » La rédaction que ces observations accompagnaient est précisément celle de l'art. 35 de la loi ; il autorise les fermiers et porteurs de licence à passer sur le chemin de halage et, néanmoins, les oblige à traiter de gré à gré avec les propriétaires de

l'usage des terrains nécessaires pour retirer et étendre leurs filets.

Un avis du conseil d'État, en date du 8 messidor an XIII, avait déjà statué dans le même sens. Il s'agissait de savoir si le fermier d'un droit de pêche était fondé, en vertu de la loi du 14 floréal an X, à établir des escaves sur le chemin de halage. Cette prétention fut condamnée par les motifs suivants, entièrement semblables à ceux qui ont été développés dans la discussion de la loi de 1829 : « Considé- « rant que l'obligation de laisser un espace libre sur « le bord des rivières navigables est une servitude « imposée par la loi sur les héritages riverains (art. « 649 et 650 C. N.) ; que si les propriétaires de ces « héritages ne peuvent rien faire qui tende à dimi- « nuer l'usage de cette servitude ou à la rendre plus « incommode, les individus qui font partie du pu- « blic qui a ce droit de servitude ne peuvent en user « que suivant leurs titres, sans pouvoir faire, dans le « fonds qui doit la servitude, de changement qui en « aggrave la condition (art. 701 et 702 C. N.) ; que le « titre de cette servitude est l'art. 7, tit. XXVIII, « de l'ordonnance de 1669 ; qu'il suit de cet article : « 1° que le propriétaire est tenu de souffrir le pas- « sage, soit des gens de pied, soit des chevaux, mais « non aucun établissement à demeure, fût-il restreint « dans ce même espace ;.... Considérant que la loi « du 14 floréal an X n'a disposé que de ce qui ap- « partenait au domaine public ; que, suivant les « art. 538 et 556 C. N., la propriété nationale se « renferme dans le lit des fleuves et des rivières na- « vigables, et celle des propriétaires riverains s'é-

« tend jusqu'au bord des mêmes fleuves et rivières,
« sauf la servitude du marchepied ; que les pêcheurs
« n'ont droit d'exiger le marchepied et de s'en ser-
« vir que comme tous les autres navigateurs... est
« d'avis ; 2° que la loi du 14 floréal an X n'ayant rien
« innové ni ajouté à la disposition de l'art. 7,
« tit XXVIII de l'ordonnance des eaux et forêts de
« 1669, le droit de servitude des pêcheurs à terre se
« borne à l'usage du marchepied, tel que l'ont les
« autres navigateurs. »

460. — L'objet de la servitude de halage ainsi défini, il est aisé de distinguer les actes que la servitude autorise, puisqu'il est de règle que toute dérogation au droit commun ne doit point s'étendre au-delà des limites marquées par les motifs qui l'ont fait établir.

Nous n'hésiterons point à admettre avec MM. Pardessus (Voy. *Traité des servitudes*, n° 139) et Daviel (Voy. t. I, n° 72), que la fréquentation du chemin de halage est interdite à tous autres qu'aux navigateurs et pêcheurs ; que les ports, les abreuvoirs et les gués publics offrent seuls l'accès du fleuve à ceux qui veulent y puiser de l'eau, s'y baigner, y pêcher à la ligne et, en un mot, exercer l'un de ces droits que l'on désigne sous le nom de naturels, pour exprimer qu'ils ont leur source dans des vues providentielles que la loi civile n'a pu méconnaître. Le marchepied ne constitue point un chemin dans le sens ordinaire de ce mot ; ce n'est point une voie publique ; il ne désigne qu'un espace qui, sans cesser de faire partie des héritages dont il dépend, est assujetti à servir de passage dans des circonstances déterminées.

Suivant la loi romaine, *riparum usus publicus est jure gentium sicut ipsius fluminis. Itaque naves ad eas appellere, funes arboribus ibi natis religare, onus aliquod in his reponere, cuilibet liberum est, sicut per ipsum flumen navigare.* (Inst. *De rerum divisione*, § 4.) Quelques auteurs semblent s'être inspirés de cette décision pour mesurer les facultés attribuées aux navigateurs eux-mêmes ou aux pêcheurs. M. Pardessus autorise le dépôt sur le marchepied des choses destinées aux transports par eau. (Voy. *Traité des servitudes*, n° 139.) M. Isambert (Voy. *Traité de la voirie*, n°s 134 et suiv.) va plus loin et étend l'usage des rives à tous les actes qui se rattachent à la navigation. Cependant la servitude de halage, telle qu'elle existe chez nous, n'a rien de commun avec les dispositions de la loi romaine sur l'usage des rives. Les ordonnances des rois, et après elles, le Code Napoléon, bien loin d'admettre que la faculté d'user du chemin procède du même titre et réponde au même droit que la faculté d'user du fleuve. supposent très-explicitement que ce chemin fait partie des propriétés riveraines, qu'il se distingue, par conséquent, des rives considérées comme dépendances du lit du fleuve, et qu'il n'est affecté qu'à certains actes déterminés. D'après cela, il faut dire que ni la lettre, ni l'esprit des lois et réglements relatifs à la servitude de halage n'imposent aux riverains qu'elle frappe, d'autre obligation que de souffrir le tirage des bateaux ; que tout acte étranger à cette opération, et notamment l'amarrage des bateaux et le dépôt des objets de chargement, aggraverait leur position, soit par exemple, en compromettant les productions dont la culture peut se con-

cilier avec le service du tirage, soit en menaçant d'occasionner des détériorations de nature à favoriser l'action corrosive des eaux; et qu'ils sont en droit de s'y opposer. (Voy. ord. 26 août 1818, de Perrier; décr. 31 mai 1854, Harang; 26 mai 1856, Giroire.) M. Daviel qui professe la même opinion et la confirme par la citation d'un arrêt de rejet de la cour de cassation du 11 juin 1822, ajoute : « Ce n'est qu'en cas de nécessité, par exemple, de naufrage ou de péril imminent, que, soit le dépôt de quelques objets, soit « l'amarrage des câbles, devrait être accidentellement « toléré par les riverains; une indemnité serait « même due si de pareils faits se prolongeaient de « manière à causer quelque dommage. » (Voy. t. I, n° 75.)

461. — La servitude de halage serait sans objet sur les bords des parties ou des bras non navigables des rivières navigables. Il faut en conclure qu'elle ne leur est pas applicable. Sans doute, les bras d'une rivière navigable tombent dans le domaine public comme accessoires du corps du fleuve, et parce que leur conservation intéresse directement le cours d'eau principal. Mais la servitude de halage n'a trait qu'à la navigation; elle n'a lieu que comme moyen de la pratiquer; elle n'est donc légitime que là où la navigation est possible (Voy. décr. 10 janvier 1867, Pelletier).

462. — C'est aussi par application de ce principe qu'il ne peut être usé du marchepied pour l'exploitation des héritages voisins. (Voy. M. Daviel, t. I. n° 79; décr. 9 juillet 1859, Velleret.)

463. — L'avis du conseil d'État du 8 messidor an

XIII que nous venons de citer au sujet des droits des pêcheurs sur le chemin de halage (Voy. *sup.* nº 459), a également trait à la question de savoir « si la disposition de l'art. 7 du tit. XXVIII de l'ordonnance de « 1669 doit être exécutée littéralement dans la partie « des rivières navigables où le flux et le reflux se « font sentir avec assez de force pour que le halage « des bateaux n'ait pas lieu ; s'il y a lieu, en conséquence, de faire exécuter dans cette partie où les « bateaux ne se tirent ni d'un côté, ni de l'autre, la « prohibition d'élever haies, arbres ou clôtures. » Après avoir établi, en se fondant sur les art. 701 et 702 du Code Napoléon, que l'obligation de laisser un espace libre sur le bord des rivières navigables est une servitude qui ne doit être ni restreinte, ni étendue, le conseil considère : « 2º que l'espace dont il « s'agit, doit être laissé par tous propriétaires d'héritages aboutissant aux rivières navigables, quel « que soit le mode de la navigation, parce que là où « il n'y a pas trait de chevaux, il y a au moins chemin, ce que l'ordonnance, dans le sommaire du « titre, et le Code civil, art. 650, appellent *marchepied ;* « 3º que l'ordonnance détermine la largeur de ce « marchepied par la disposition qui exige dix pieds « de libres du côté que les bateaux ne se tirent pas, « ce qui rend cette largeur commune aux deux « bords lorsqu'il n'y a tirage sur aucun des deux ; » et il émet l'avis « que la disposition de l'art. 7 du tit. « XXVIII de l'ordonnance des eaux et forêts de 1669, « confirmée par le Code civil, s'applique à toutes les « rivières et fleuves navigables, soit que la navigation « se fasse à trait de chevaux, ou d'hommes, ou à

« l'aide du flux et reflux ou par l'impulsion du vent ;
« mais que l'espace de vingt-quatre ou trente pieds,
« spécifié dans cet article, ne peut être exigé que sur
« le bord du côté que le tirage a lieu, *et se trouve*
« *restreint à dix pieds pour chacun des deux bords, tant*
« *qu'il n'y a pas de tirage à chevaux d'établi.* »

Cette restriction a paru, néanmoins, contraire à la généralité des termes de l'ordonnance, et il a été jugé que, même à l'égard des fleuves ou rivières sur lesquels la navigation se fait au moyen du vent et du flux et reflux, le droit *rigoureux* de l'administration est d'exiger que les chemins et contre-chemins de halage soient praticables à toutes les époques de marée où la navigation est possible. (Voy. ord. 19 mai 1843, Laburthe.)

464. — Il n'y a pas, du reste, à distinguer entre les rivières naturellement navigables et celles qui ne le sont que par suite de travaux exécutés de main d'homme ; le chemin de halage est une simple conséquence de la navigabilité, et il y aurait aujourd'hui d'autant moins de raison de s'attacher à cette distinction que d'une part, ces deux sortes de rivières font également partie du domaine public, et que, d'autre part, l'établissement de la navigation sur un cours d'eau jusqu'alors non navigable donne lieu à une indemnité au profit des riverains. (Voy. ord. 20 août 1847, de Saint-Hilaire.)

465. — La servitude du marchepied est établie par la loi elle-même ; il en résulte qu'elle grève les terrains aboutissant aux rivières navigables, alors même qu'aucun travail n'aurait été effectué pour en faciliter l'usage (Voy. ord. 22 juin 1843, compagnie des

canaux d'Orléans et du Loing), ou que la largeur du chemin n'aurait pas été tracée contradictoirement, ni indiquée d'une manière visible. (Voy. ord. 15 avril 1843, Cœur-de-Roy.)

466. — Inhérente aux bords des rivières, elle les suit dans leurs variations, soit que les rives s'élargissent par l'effet des alluvions, soit que l'action corrosive des eaux ou des changements subits et violents les reportent dans les terres. (Voy. ord. 4 juillet 1827, de Bonneval; 24 juillet 1845, Smetz.) La première de ces ordonnances est ainsi conçue : « Vu « l'art. 650 du Code civil, qui classe parmi les servi- « tudes établies par la loi le marchepied le long « des rivières navigables ou flottables, et ajoute que « tout ce qui concerne cette espèce de servitude est « déterminé par les lois ou des réglements particu- « liers; vu l'art. 556 Code civil, en vertu duquel « l'alluvion d'un fleuve ou d'une rivière navigable « ou flottable profite au propriétaire riverain, à la « charge de laisser le marchepied ou chemin de « halage conformément aux réglements; vu l'édit du « mois d'août 1669, et spécialement l'art. 7 du « tit. XXVIII; considérant que l'obligation imposée « aux riverains par la loi de fournir le halage ne « constitue pas une expropriation, mais une servi- « tude; qu'ils doivent ledit chemin dans les dimen- « sions fixées par l'édit de 1669, et dans l'état actuel « du fleuve ou de la rivière navigable, soit qu'ils « aient profité d'une alluvion, soit que l'action des « eaux ait enlevé une portion de la rive; consi- « dérant que la décision attaquée n'a point excédé, « dans la fixation du chemin de halage, la largeur

« déterminée par l'édit de 1669; — Art. 1er. La re-
« quête est rejetée. »

467. — Encore que le marchepied ne constitue pas un *chemin* dans le sens légal de ce mot, il n'en est pas moins assimilé aux grandes routes, sous le rapport de sa police et de sa conservation ; c'est dans ce sens que l'ordonnance de 1669 lui applique la qualification de *chemin royal* (1). Nous montrerons plus tard que toutes les règles de juridiction ont leur source dans cette assimilation. Mais il ne faudrait pas la pousser trop loin, et en conclure, par exemple, que les propriétaires sont tenus, avant que de se livrer à des constructions ou plantations le long des chemins de halage, de se soumettre à une demande d'alignement. Il n'y a pas ici de précautions à prendre contre les empiétements sur le domaine public, puisque le terrain sur lequel s'exerce la servitude ne cesse pas d'être une propriété privée ; et, d'un autre côté, les lois spéciales qui règlent la matière se bornent à réprimer les travaux exécutés dans l'espace prohibé. (Voy. ord. 8 février 1838, Peccot; 28 août 1844, Jourdain.) Ce n'est qu'à titre de mesure spéciale et exceptionnelle que des décrets particuliers, tels que celui du 27 mai 1808, concernant la police générale de la rivière de Sèvre, ont soumis à cette obligation les riverains des cours d'eau qui s'y trouvent nominativement désignés.

(1) On donnait le nom de chemins royaux à tous les grands chemins, pavés ou ferrés par ordre du roi, et qui, après leur confection, étaient inscrits sur l'état du roi, pour être entretenus par les ponts et chaussées. (Voy. le nouveau Denisart, v° *Chemin*.)

468. — La largeur du chemin de halage est fixée par l'ordonnance de 1669 à vingt-quatre pieds ($7^{m}80$) du côté que les bateaux se tirent; cet espace doit être laissé entièrement libre. De plus, il est interdit de planter arbres et tenir clôture ou haie dans un second espace de six pieds ($1^{m}95$) attenant au chemin. Ces deux zones doivent être soigneusement distinguées, puisqu'elles ne sont pas soumises aux mêmes charges.

La largeur du chemin de contre-halage, qui doit exister sur l'autre bord, est fixée à dix pieds ($3^{m}25$).

469. — C'est là le droit commun; mais pour certaines rivières, soumises à un régime particulier, les limites ne sont pas les mêmes. Ainsi, le décret du 29 mai 1808, relatif à la rivière de Sèvre, prescrit sur chaque rive l'établissement d'un chemin de halage de six mètres de largeur et fait défense de planter et de construire plus près de dix mètres des rivages et des bords extérieurs desdits chemins, sans avoir demandé préalablement l'alignement et l'autorisation du préfet. (Voy. art. 2 et 16.)

470. — L'art. 2 de ce décret est ainsi conçu : « Il « sera pratiqué, sur chacune de ses rives, un chemin « de halage de six mètres de largeur, non compris le « talus des bermes de la rivière; lesdits chemins se- « ront tracés par l'ingénieur, sur tous les terrains « nécessaires pour leur donner cette largeur, sans « que les propriétaires puissent prétendre à aucune « indemnité à raison de la perte desdits terrains, « aux termes de l'art. 7, tit. XXVIII, de l'ordonnance « de 1669, et de l'art. 650 du Code civil. » Doit-on faire une règle générale du refus d'indemnité? En

d'autres termes, lorsqu'en raison de la variation des vents, le tirage doit s'effectuer concurremment sur les deux rives, est-il dû une indemnité aux riverains de l'un des côtés ? L'auteur de la *Pratique des cours d'eau* ne voit dans l'établissement d'un chemin de halage sur les deux côtés qu'une hypothèse dont la réalisation est difficile à concevoir ; il enseigne, d'ailleurs, qu'il faudrait des arrêtés spéciaux pour établir ce double chemin, la loi n'en imposant qu'un seul, et qu'une indemnité serait due sur la rive qui n'était assujettie qu'au contre-halage. (Voy. t. I, n° 87.) MM. Garnier (Voy. *Traité des chemins*, n° 12) et Proudhon (Voy. n° 788) regardent la question comme utile à prévoir, et décident que si, *d'après un ancien usage*, le tirage avait lieu des deux côtés, la servitude du chemin de halage frapperait des deux côtés au même titre et avec les mêmes effets. Nous adoptons sans hésiter cette dernière opinion ; l'ordonnance, en déclarant que le chemin doit avoir vingt-quatre pieds *du côté que les bateaux se tirent*, s'est proposé de sanctionner les exigences de la navigation, telles que l'usage les avait manifestées. Nous irons même plus loin, nous dirons que la servitude du halage dérive de la destination que la nature a assignée aux rivières navigables ; que c'est par cette raison qu'elle a lieu sans indemnité ; que le titre ou la condition de la servitude, sous ce point de vue, est absolument le même, lorsque les besoins de la navigation exigent qu'elle se déplace et passe d'une rive à l'autre, ou qu'elle s'exerce concurremment sur les deux rives ; et que, dès lors, on ne voit pas pourquoi les riverains auraient droit à une indemnité pour une servi-

tude qui n'avait jusque-là frappé que sur la rive opposée. Vainement songerait-on à s'emparer du décret du 22 janvier 1808, auquel nous arriverons bientôt, pour en tirer le principe que les positions fixées sous l'empire de l'ordonnance de 1669 constituent des droits acquis. Ce décret, dont le caractère est d'être spécial, n'ouvre de droit à une indemnité qu'en faveur des riverains des fleuves et rivières où la navigation n'existait pas et qui, par conséquent, n'avaient pu prévoir, pour se préparer à les subir, les conséquences que comporte la navigabilité pour les terres environnantes. (Voy. ordonn. 19 août 1839, Danjou.) Il n'est pas vrai, d'ailleurs, que la loi n'établisse le chemin de halage que sur une rive. L'édit de décembre 1762 prescrit de laisser vingt-quatre pieds le long *des bords* des rivières navigables, sans parler de la zone de dix pieds dont il était question dans l'ordonnance de 1669 (art. 3). L'arrêt du conseil du 24 juin 1777 emploie la même généralité d'expressions : « enjoint, Sa Majesté, à tous propriétaires « riverains de livrer vingt-quatre pieds de largeur « pour le halage des bateaux et traits de chevaux *le* « *long des bords* de ladite rivière de Marne, *et autres* « *fleuves et rivières navigables*, ainsi que sur les îles où « il en serait besoin (art. 2). » Enfin le décret du 22 janvier 1808 astreint les propriétaires riverains, à quelque époque que la navigation ait été établie, à laisser le passage pour le chemin de halage, sans le limiter à une seule rive (art. 2). Aussi a-t-il été jugé qu'au cas où, par suite des besoins de la navigation, le chemin de halage d'une rivière navigable dès avant le décret du 22 janvier 1808, a été transporté d'une

rive sur l'autre, le propriétaire de la rive nouvellement assujettie n'a droit à aucune indemnité. (Voy. décr. 13 avril 1853, Hourlé.)

471. — A la lueur de cette doctrine, on ne pourrait qu'approuver la jurisprudence du conseil d'État relative à l'établissement du halage sur les rives des îles, lors même qu'il n'existerait pas de disposition précise sur ce point. Mais on vient de voir que l'article 2 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777 les assujettit expressément à la servitude dans les cas *où il en serait besoin*. L'ordonnance précitée du 27 août 1839 a fait application de ce texte à une île que le sieur Danjou possédait dans la Loire ; on lit dans les motifs : « Qu'aux termes de l'arrêt du conseil du 24 « juin 1777, tout propriétaire riverain est tenu de « livrer, pour le chemin de halage, vingt-quatre « pieds de largeur le long des fleuves et rivières na« vigables et *sur les îles où besoin serait* ; qu'il résulte « de l'instruction que les besoins de la navigation « sur la Loire ont rendu nécessaire l'établissement « d'un chemin de halage sur la rive gauche de l'île « des Genêts, dont le sieur Danjou est propriétaire ; « que le décret du 22 janvier 1808 n'ouvre de droit à « une indemnité qu'en faveur des riverains des fleu« ves et rivières où la navigation n'existait pas et où « elle s'établira, et que la navigabilité de la Loire, à « la hauteur de Saint-Thibault, n'est pas contestée. » (Voy. encore ord. 15 juin 1842, Dupuch.)

472. — Les termes de l'arrêt de 1777 ont fait naître la question de savoir si le chemin de halage existe de plein droit sur le bord des îles, comme sur les

autres terrains aboutissant aux rivières navigables. (Voy. *suprà* n° 465.)

Dans une espèce où le propriétaire riverain demandait contre son fermier, le rétablissement, sur les bords de l'île Lacroix, d'une clôture détruite par les ordres du préfet comme faisant obstacle au contre-halage, le tribunal de première instance de Rouen s'était déclaré compétent pour statuer sur la contravention, par le motif qu'il n'avait été justifié d'aucun arrêté administratif établissant l'existence du chemin de contre-halage, et que des chemins semblables ne pouvaient être établis dans les îles que lorsque les besoins de la navigation l'exigeaient, et que ces besoins avaient été constatés. Le préfet éleva le conflit, sur le fondement que la servitude de marchepied grève indistinctement tous les héritages aboutissant aux rivières navigables, sans être soumise à la nécessité d'une déclaration préalable ; que les lois du 28 pluviôse an VIII et du 29 floréal an X attribuent aux conseils de préfecture toutes les contraventions en matière de grande voirie, et que, dès lors, le tribunal avait excédé ses pouvoirs en retenant le litige. Mais le conseil d'État, s'attachant à la circonstance que la destruction de la clôture avait été opérée en vertu des ordres du préfet, a confirmé l'arrêté de conflit, par l'unique motif que le tribunal aurait dû renvoyer la cause devant l'administration pour être statué sur ces ordres. (Voy. ord. 21 juin 1833, préfet de la Seine-Inférieure.)

L'on voit que cette ordonnance, sans s'expliquer sur la doctrine émise par le préfet de la Seine-Infé-

rieure, s'est bornée à décider que le tribunal de Rouen n'avait pu s'opposer à l'exécution des mesures prescrites par l'administration. Mais il faut, selon nous, aller plus loin, et admettre que la servitude, dès qu'elle est nécessaire, existe indépendamment de toute déclaration de la part de l'autorité comme elle cesse indépendamment de toute déclaration, lorsque la navigation a pris un autre cours (Voy. décr. 10 janvier 1867, Pelletier). Elle est due, d'après l'arrêt du conseil, dans tous les cas où il en est besoin, et rien n'autorise à en subordonner l'exercice à des constatations qui seraient, la plupart du temps, incompatibles avec le service de la navigation. Tout ce qu'on est en droit d'exiger, c'est que le propriétaire de l'île, qui ne saurait se rendre juge des besoins de la navigation, ne soit pas constitué en état de contravention pour n'avoir pas laissé libre l'espace de vingt-quatre pieds, tant qu'il n'aura pas été mis en demeure de le faire. (Voy. ord. 14 mai 1847, ministre des travaux publics.) Mais il ne serait pas rationnel que les mariniers fussent obligés d'attendre, pour se servir légalement du terrain de l'île, que l'administration eût apprécié une nécessité qui, dans beaucoup de circonstances, peut se produire brusquement.

473. — L'établissement de la navigation sur un cours d'eau jusqu'alors non navigable, est prévu par un décret du 22 janvier 1808. Après avoir déclaré que les riverains sont tenus de laisser le passage pour le halage, il ajoute : « Il sera payé aux riverains des « fleuves ou rivières où la navigation n'existait pas « et où elle s'établira, une indemnité proportionnée « au dommage qu'ils éprouveront ; et cette indemnité

« sera évaluée conformément aux dispositions de la « loi du 16 septembre dernier. » Point de distinction entre le cas où une rivière ne devient navigable que par l'effet de travaux d'art, et celui où la navigabilité est due à des circonstances purement naturelles. Le gouvernement n'a point à se procurer le long du cours d'eau la propriété de l'espace nécessaire pour le chemin de halage. L'établissement de la navigation entraîne virtuellement pour les riverains l'obligation de le fournir et ne leur laisse que le droit d'obtenir une indemnité en dédommagement du préjudice qu'ils en éprouvent. Le législateur aurait pu suivant nous, se dispenser d'allouer une indemnité pour la servitude de halage, toutes les fois que la navigabilité n'est que le fait de la nature ; l'expression de sa volonté contraire n'en doit pas moins être respectée. S'il fallait, au surplus, la justifier par le motif qui l'a inspirée, nous croyons qu'il serait aisé de le découvrir dans le désir de favoriser l'industrie, en garantissant autant que possible, contre les suites de l'affectation ultérieure à la navigation, les propriétaires de constructions, plantations et établissements sur les cours d'eau non navigables.

Quoi qu'il en soit, la disposition est assez claire pour que son application ne soulève aucune difficulté bien sérieuse,

474. — Il a été jugé que le paiement de l'indemnité ne devait point être préalable (Voy. ord. 18 mai 1837, de Cavaignac), et que, par suite, ni le droit des mariniers d'user du chemin, ni l'obligation du propriétaire de le tenir libre d'entraves, n'étaient subordonnés à l'accomplissement de cette condition. (Voy.

ord. 13 mai 1836, Pierre.) C'est la conséquence directe de la disposition qui veut que la navigation soit possible dès que le cours d'eau est déclaré navigable. Nous avons vu l'intérêt de la circulation recevoir la même protection en matière de chemins vicinaux.

475. — Quant à la désignation de l'autorité compétente pour le réglement de l'indemnité, la doctrine admise par le conseil d'État sur la loi du 16 septembre 1807, dans sa combinaison avec la loi de 1833 sur l'expropriation forcée, ne laisse subsister aucun doute (1).

L'obligation de laisser un espace libre pour le halage des bateaux n'entraîne aucune cession de fonds ; il s'ensuit que c'est au conseil de préfecture qu'il appartient de fixer le montant de l'indemnité. (Voy. ord. 2 janvier 1838, Lerebours.)

476. — Puisque le décret n'accorde d'indemnité que pour les rivières où la navigation n'existait point à l'époque de sa promulgation, la question de savoir si une indemnité est due implique inévitablement la nécessité de vérifier quel était l'état de la rivière antérieurement à 1808. Nous avons déjà vu que la jurisprudence ne reconnaît qu'à l'autorité administrative le pouvoir de procéder à cette vérification. (Voy. *sup.*, n° 447.)

477. — Dans tout ce qui a trait à l'établissement de la servitude de halage, il ne saurait être question des canaux creusés de main d'homme. Ces canaux,

(1) Cette jurisprudence sera exposée tout au long dans le chapitre qui traitera de l'expropriation forcée.

envisagés dans leur exécution, ne constituent que des entreprises d'utilité publique, pour lesquelles l'État ou les concessionnaires n'ont vis-à-vis des tiers, d'autres droits et d'autres priviléges que ceux institués pour favoriser la confection des travaux publics en général (Voy. décr. 6 juin 1856, canal entre la Haute et la Basse Deule). Ce n'est qu'après leur achèvement et par le fait de leur ouverture, qu'ils passent sous le régime de police et de surveillance organisé dans l'intérêt de la navigation.

478. — Les ordonnances, en fixant la largeur du marchepied, ont dû laisser à l'autorité administrative le soin de le créer ; il n'appartiendrait pas aux tribunaux d'en reconnaître l'existence sur la demande des parties intéressées à en faire usage. (Voy. décr. 13 août 1850, Muneret.) Le préfet, en sa qualité de chef de l'administration locale, en constate l'utilité, et ordonne les mesures nécessaires pour son établissement (1). (Voy. M. Proudhon, n° 772.)

Autant que possible, le chemin a le bord du rivage pour limite du côté de la rivière ; toutefois, son tracé est subordonné à la nature du terrain et aux accidents qu'il présente, toutes choses dont l'appréciation est de l'office exclusif de l'administrateur, et n'est dominée que par le devoir de ne pas grever la propriété riveraine au-delà des termes de la loi. (Voy. ord. 14 mars 1845, Holagray.)

(1) C'est aussi au préfet qu'il appartient, comme autorité préposée à la conservation du domaine public en général et de la servitude de halage en particulier, qui constitue une dépendance de ce domaine, de reconnaître et fixer, en cas de contestation, les limites du chemin. (Voy. ord. 26 juillet 1844, de Galiffet.)

479. — Les arrêtés dont l'objet est de déclarer l'utilité du marchepied, de fixer l'espace qu'il doit occuper et de le dégager de tout obstacle, sont évidemment empreints du caractère d'actes purement administratifs. Ils ne comportent point de recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 2 janvier 1838, Lerebours; décr. 13 août 1850, Bouveret.) Les riverains n'ont que la ressource de s'adresser au ministre de l'intérieur pour en obtenir l'annulation ou la modification, sauf le cas d'excès de pouvoir (Voy. ord. 26 août 1818, Lucron; décr. 10 juillet 1862, de Graves), ce qui se rencontrerait notamment, si le préfet venait à attribuer au chemin une largeur plus grande que celle marquée par la loi.

480. — Il n'est pas sans exemple que l'administration, soigneuse de n'imposer à l'intérêt privé que les sacrifices commandés par l'intérêt public, s'abstienne de maintenir au marchepied toute la largeur que lui attribue l'ordonnance. Il n'est pas douteux d'ailleurs, que le pouvoir de la réduire à un moindre espace ne constitue une faculté dont l'exercice est pour elle absolument libre. (Voy. décr. 22 janv. 1808, art. 4 et décr. 10 juillet 1862, de Graves.) Mais lorsqu'elle a pris le parti d'en user, l'abandon est-il irrévocable? lui est-il à jamais interdit de rendre au chemin sa largeur légale? Soit que l'on se reporte à l'intention qui a présidé à la mesure, soit que l'on se pénètre de l'idée que le droit de passage pour le halage forme une dépendance du domaine public non susceptible d'en jamais sortir, on est amené à reconnaître que l'administration, en renonçant mo-

mentanément à user de toute l'étendue du droit, ne s'en est cependant pas dessaisie. (Voy. décr. 23 mars 1854, Cornudet.)

481. — Les auteurs, dans la prévision de la destruction de tout ou partie du marchepied par l'action des eaux, se demandent s'il est dû une indemnité pour les constructions et plantations à sacrifier pour le report du chemin sur une portion plus reculée des fonds riverains. L'auteur du *Traité du domaine public* (Voy. n° 790) se prononce pour l'affirmative, par la double considération que l'administration a garanti l'existence des constructions et plantations en donnant l'alignement qu'on était tenu de demander, et qu'il est difficile de supposer qu'elle n'ait pas à s'imputer d'avoir négligé de prémunir le rivage. Mais M. Daviel fait observer, en réponse à ce savant professeur, que l'indication d'un alignement n'a rien de commun avec la garantie contre les événements de force majeure, et que nulle loi n'impose à l'administration le devoir de pourvoir à la défense des rivages. (Voy. t. I, n° 95.) Nous avons vu d'ailleurs (Voy. *sup.*, n° 467) que l'on n'est pas assujetti à l'obligation de l'alignement pour les constructions et plantations au long des chemins de halage ; la question doit donc être résolue en dehors de cette considération. Or la servitude de halage n'enlève point au riverain la propriété du sol qu'elle frappe ; d'un autre côté, elle n'est point inhérente à une portion déterminée de l'héritage, elle dérive du voisinage du fleuve et le suit dans les variations de son cours : c'est au riverain à contenir les eaux ; et, s'il succombe dans

la lutte, la servitude retombe sur la nouvelle rive au même titre et avec les même effets que sur l'espace emporté (1). (Voy. *sup.*, nº 466.)

Dans une espèce soumise au conseil d'État, le sieur Anssard-Raux faisait valoir un motif particulier. Il prétendait avoir droit à être indemnisé de la valeur intégrale de sa maison, sur le fondement que sa construction remontait à une époque antérieure à l'ordonnance de 1669. Mais le conseil « considérant qu'aux « termes de l'art. 7, titre XXVIII, de l'ordonnance de « 1669, et de l'art. 2 de l'arrêt du conseil du 24 juin « 1777, les propriétaires des héritages aboutissant « aux rivières navigables sont tenus de laisser le « long des bords, pour chemin royal et trait de chevaux, une largeur de vingt-quatre pieds au moins; « considérant que le décret du 22 janvier 1808, en « déclarant cette disposition applicable à toutes les « rivières de France, n'a accordé de droit à indemnité, pour l'établissement d'un chemin de halage, « qu'aux riverains de celles où la navigation n'existait pas et s'établirait par la suite ; considérant « qu'il résulte de l'instruction que la Scarpe était « navigable à Douai longtemps avant la publication « du décret du 22 janvier 1808 ; que, quelle que soit « l'époque à laquelle elle ait été construite, la maison « du sieur Anssard-Raux était atteinte par la disposition sus-visée, et n'avait qu'une existence pré-

(1) La cour de cassation a bien décidé, par arrêt du 11 août 1835, que le report d'un chemin établi sur les bords du Tarn devait donner lieu à une indemnité. Mais il ne s'agissait là que d'un chemin public, qui n'était nullement dû à titre de servitude naturelle.

« caire; qu'ainsi le sieur Anssard n'a droit à aucune « indemnité pour l'établissement d'un chemin de « halage sur sa propriété; considérant que si, en « raison des circonstances, l'administration a con- « senti à lui allouer une indemnité, cette indemnité « était purement facultative, et ne peut être discutée « par la voie contentieuse, » a rejeté la prétention du sieur Anssard-Raux. (Voy. décr. 3 février 1854.)

Disons cependant, et cette décision même le mentionne, qu'en fait, et dans l'usage, l'administration renonce à se prévaloir de son droit, et que par une mesure, que nous appellerons une mesure d'équité, elle dédommage les riverains des conséquences de la destruction des berges.

482. — Quoi qu'il en soit, il pourrait se faire, à l'inverse, que les propriétaires riverains fussent tenus, par application des art. 30, 31, 32, 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807, de payer une indemnité à raison des améliorations qui résulteraient, en faveur de leurs propriétés, des travaux exécutés par l'État pour l'établissement du chemin. On ne voit pas ce qui pourrait les soustraire à l'application des règles générales en matière de *plus-value.* (Voy. ord. 7 avril 1819, Gallien; 25 avril 1833, Chaudon; M. Jousselin, *Traité des servitudes d'utilité publique*, t. II, tit. V, ch. II, n° 18.)

483. — Quant aux frais d'établissement du chemin de halage, sa destination les met inévitablement à la charge de l'administration. (Voy. décr. 23 mars 1854, Cornudet.) Il en est de même des frais d'entretien. La loi du 30 floréal an X n'avait fait que reconnaître, à cet égard, la conséquence des principes, en autorisant la perception d'un droit de navigation spécia-

lement affecté à cet objet. Aujourd'hui, la dépense est supportée par des fonds généraux alloués à l'administration des ponts et chaussées. Les propriétaires ne sont responsables que des dégradations provenant de leur fait.

484. — Les lois et réglements ne distinguent pas plus les cours d'eau flottables en trains ou radeaux des cours d'eaux navigables par bateaux sous le rapport du marchepied que sous tous les autres. Encore bien que le halage des trains ou radeaux ne s'effectue pas ordinairement par trait de chevaux, le législateur n'a pas cru devoir réduire, en ce qui les concerne, la largeur du chemin : la mesure qu'il a fixée est générale. L'administration trouve d'ailleurs, dans la faculté de réduction que lui reconnaît le décret du 22 janvier 1808, un moyen fort simple de tempérer ce que la règle peut avoir de trop absolu.

485. — Ici se termine ce que nous avons à dire de la servitude de halage le long des rivières navigables. Toutefois, la servitude du chemin pour la conduite du flot sur les cours d'eau simplement flottables à bûches perdues se rattache par des liens si étroits à ce sujet, que nous ne pouvons l'abandonner sans lui donner cette sorte de complément.

L'art. 6 du tit. XVII de l'ordonnance de 1672 porte : « Les marchands de bois flotté pourront faire jeter « leurs bois *à bois perdu*, sur les rivières et ruisseaux, « en avertissant les seigneurs intéressés. » Et l'art. 7 ajoute : « Afin que le flottage desdits bois puisse être « commodément fait, seront tenus les propriétaires « des héritages étant des deux côtés desdits ruisseaux, « de laisser un chemin de quatre pieds pour le pas-

« sage des ouvriers préposés par les marchands pour « pousser aval l'eau lesdits bois. »

C'est en vertu de ces dispositions, et pour en procurer l'exécution sur les cours d'eau servant à l'approvisionnement de Paris, que le Directoire, dans un arrêté réglementaire du 13 nivôse an V, a placé un article ainsi conçu : « Seront...... tenus tous propriétaires d'héritages aboutissant aux rivières et ruisseaux flottables à bûches perdues, de laisser le « long des bords quatre pieds pour le passage des « employés à la conduite des flots.... » (Voy. art. 3.)

L'obligation qui en résulte pour les riverains est spécialement réglée par l'ordonnance de 1672 ; néanmoins, les principes que nous croyons avoir établis relativement aux effets de la servitude du halage et au pouvoir de l'administration pour en organiser et maintenir l'exercice, conviennent incontestablement à la servitude du flottage. Le droit de passage pour la conduite du flot, plus restreint dans son objet, n'en tombe pas moins dans le domaine public que le droit de passage pour le tirage des bateaux, trains ou radeaux. Nous verrons plus tard s'il suit la même condition en ce qui regarde sa police et sa conservation.

486. — Passons à l'exposé des principes et des règles concernant le profit que les particuliers peuvent tirer du voisinage des fleuves et rivières navigables pour l'irrigation ou pour l'établissement d'usines mues à l'aide de courants d'eau.

Art. 3. — Usines hydrauliques et prises d'eau pour l'irrigation.

487. — Sous l'ancienne monarchie, on l'a vu plus haut, le droit de souveraineté fut pendant bien longtemps étouffé sous le droit de propriété. Le roi ne revendiquait la possession des fleuves et rivières navigables que comme une source de revenus. De là le caractère particulier des anciennes concessions sur les cours d'eau. L'octroi des permissions pour l'irrigation ou pour l'établissement des moulins et autres usines ne constituait qu'un mode de disposer, qui ne se distinguait ni par son principe, ni par ses effets des divers modes d'*aliénation* usités pour les autres biens composant le domaine de la couronne. Les courtisans n'obtinrent trop souvent ces sortes d'autorisations qu'à titre gratuit, mais c'était l'abus. Dans la règle, on ne les obtenait qu'à prix d'argent, moyennant un capital une fois versé ou une redevance annuelle. Les clauses des titres témoignaient d'ailleurs fort clairement de la pensée d'une aliénation : on y exprimait d'ordinaire, que *la concession était faite à perpétuité*. (Voy. les autorités citées par MM. Daviel, t. I, n° 29, et Nadault de Buffon, *Traité des usines*, t. I, p. 282.)

Lorsque les envahissements furent portés à ce point que, la navigation se trouvant compromise, on dût chercher le moyen de restituer au commerce le libre usage des voies de transport, on eut peu de peine à

reconnaître que le droit du roi sur les cours d'eau navigables n'était pas susceptible de se confondre avec un droit absolu de propriété, que les autorisations attribuées à des particuliers n'avaient pu avoir lieu au préjudice des droits du public, et que, par conséquent, le gouvernement était demeuré maître de s'opposer à tout ce qui, dans l'usage qu'on en faisait, devenait nuisible à la navigation. Nous avons cité un arrêt du parlement de Paris du 21 août 1390 rendu d'après ces principes, pour ordonner la destruction de tous les établissements formant obstacle à la navigation de la Marne. (Voy. *suprà*, nº 480.)

Toutefois, et c'est là un point important à remarquer, on n'a jamais fait difficulté d'admettre que les titres délivrés sous l'empire des maximes qui autorisaient l'aliénation du domaine de la couronne, conféraient des droits perpétuels.

L'arrêt du 21 août 1390 réservait expressément aux propriétaires des usines à supprimer une indemnité, qui devait être évaluée à dix fois leur revenu. Il faut même dire que c'était justice, puisque l'erreur qui avait présidé aux concessions primitives n'excluait point la bonne foi, et que la plupart n'avaient eu lieu que moyennant finances ou à titre de récompense pour des services rendus.

488. — L'édit de 1566, il est vrai, ne mit pas de terme aux entreprises des particuliers sur les fleuves et rivières : on sait quel faible compte il fut tenu des distinctions et prohibitions établies touchant l'inaliénabilité du domaine de la couronne. Néanmoins, cet acte doit être ici, comme dans toute la législation domaniale, pris pour point de départ d'une période distincte.

En fait, les aliénations nombreuses dont les divers biens du domaine de la couronne ont été l'objet à partir de 1566, n'ont pu être absolument méconnues; mais, en droit, on leur a constamment refusé le caractère de légitimité qui protégeait les dispositions antérieures à cette époque. La loi du 14 ventôse an VII a très-nettement consacré cette doctrine en ce qui regarde les engagements et échanges (1) ; et, en matière d'établissements sur les cours d'eau, on en découvre l'application dans les ordonnances mêmes de Louis XIV. L'édit de 1683, confirmatif d'un autre édit de 1668, dispose que *tous les propriétaires d'usines qui rapporteront des titres de propriété authentiques faits avec les anciens rois, en bonne forme, auparavant l'année* 1566, *c'est à savoir, inféodations, contrats d'aliénations et engagements, aveux et dénombrements qui auraient été rendus et reçus sans blâme, sont maintenus en la propriété et jouissance de leurs établissements ;* tandis que l'éviction et la réunion au domaine sont prononcées contre les possesseurs qui ne peuvent justifier de semblables titres. Il n'est fait d'exception que pour ceux dont la jouissance s'était continuée sans trouble, durant plus de cent ans et *remontait au moins au* 1er *avril* 1566; et encore est-il déclaré que le roi ne consent à les maintenir que par *relâchement des droits de la couronne* et à la charge par eux de payer une redevance foncière égale au vingtième du revenu, à titre de reconnaissance (2).

(1) Nous en donnerons la preuve lorsque nous nous occuperons des *domaines engagés*.

(2) L'arrêté du 19 ventôse an VI s'est évidemment référé à ces

En présence de textes aussi positifs, il est hors de doute que les maîtres d'usines munis de titres antérieurs à 1566 sont seuls admis à se prévaloir de la perpétuité de leurs droits. Quant aux concessions obtenues postérieurement, nous ne les considérerons cependant pas comme des *aliénations* faites au mépris du principe de l'inaliénabilité du domaine, qui avait été inscrit dans le droit public du royaume, aliénations dont la nullité a été prononcée, pour les biens susceptibles de propriété privée, par la loi du 14 ventôse an VII ; nous leur appliquerons seulement, dans sa plus grande rigueur, la doctrine que le parlement de Paris avait invoquée, dès l'année 1390, contre les détenteurs d'établissements nuisibles à la navigation ; nous dirons que les concessions sur les fleuves et rivières ne sont intervenues que sous la réserve des droits du public que leur nature rendait incessibles, et que, dans l'intention du souverain qui les accordait, ainsi que dans la pensée des particuliers qui les obtenaient, elles ne constituaient que de simples permissions, des autorisations subordonnées dans leurs effets aux exigences de la navigation. Les conséquences pratiques de ce système se développeront un peu plus loin. (Voy. n° 541.)

489. — On ne rencontre dans l'ordonnance de 1669 aucune disposition qui détermine l'étendue des droits attachés *aux titres ;* l'art. 41, tit. XXVII, se borne à maintenir les particuliers dans les droits de pêche, moulins, bois et autres usages qu'ils peuvent avoir dans les rivières navigables par titres ou possessions

dispositions, lorsqu'il a ordonné la destruction immédiate des établissements qui ne seraient pas *fondés en titre*.

valables. Mais, en ce qui touche les conséquences du défaut de titres, l'art. 43 porte que « ceux qui ont « fait bâtir des moulins, écluses, vannes, gords et « autres édifices dans l'étendue des fleuves et rivières « navigables et flottables, sans en avoir obtenu la « permission, seront tenus de les démolir ; sinon, le « seront à leurs frais et dépens. » Le législateur, dans ce texte, reconnait à l'administration le droit d'ordonner la destruction des établissements formés sans permission, et ne tient, d'ailleurs, nul compte du plus ou moins d'ancienneté de leur existence. Ce texte se trouve reproduit et confirmé dans l'arrêté du 19 ventôse an VI ; et cet arrêté en fait lui-même une application immédiate, en ordonnant la destruction, dans le mois, de tous les établissements qui ne seraient pas fondés en titre, ou qui n'auraient pour titre que des concessions féodales abolies.

490. — Pour arriver à ce résultat et remédier aux abus du passé, le même arrêté avait ordonné, par son art. 1er, la visite de toutes les rivières navigables et de tous les canaux d'irrigation et de desséchement par les ingénieurs, à l'effet de constater les établissements existant sur ces cours d'eau. L'art. 3 enjoignait aux propriétaires de produire des copies authentiques de leurs titres, pour être déposées aux secrétariats des administrations départementales. Enfin, aux termes des art. 4 et 5, les administrations départementales devaient dresser un état séparé de toutes les usines fondées en titre, qui seraient *reconnues dangereuses ou nuisibles à la navigation, au libre cours des eaux, au desséchement, à l'irrigation des terres,* et ordonner, ainsi que nous venons de le dire, la suppres-

sion de celles qui ne seraient pas pourvues d'une autorisation valable.

Mais la plupart de ces mesures ne reçurent qu'une exécution très-imparfaite. « La visite des rivières « prescrite par l'art. 1er, écrit l'auteur du traité *des « Usines sur les cours d'eau*, eut lieu conformément à « ce qui y est ordonné, dans le courant de l'an VI et « de l'an VII; les procès-verbaux dressés par les in- « génieurs de cette époque, existent encore pour la « plupart dans les archives des municipalités ou des « préfectures, mais presque tous manquent de pré- « cision et ne sont pas susceptibles d'être consultés « utilement aujourd'hui. Ils sont, néanmoins, tou- « jours valables, comme d'anciens états de lieux, « quoique généralement incomplets.

« Le dépôt des titres ordonné par l'art. 3 de l'ar- « rêté fut fait très-incomplétement. Il y eut néan- « moins des états de dressés, pour désigner ceux des « anciens établissements qui étaient fondés en titres, « ou susceptibles d'être conservés, et ceux qui « étaient nuisibles à la navigation : mais quant à la « destruction, dans le mois, de ces derniers établis- « sements, conformément aux dispositions de l'ar- « ticle 5 de l'arrêté, la mesure resta d'abord à peu « près sans effet; car il est constant que ce n'est « que sous les gouvernements qui ont succédé « au Directoire, que les moulins et usines non « fondés en titres ont été successivement détruits. « Ladite mesure est pour ainsi dire encore en cours « d'exécution... »

491. — On voit par là qu'il n'y a que fort peu d'espoir à fonder sur la considération à tirer du fait

qu'une usine aurait subi la vérification ordonnée par l'arrêté de l'an VI, pour suppléer au défaut de titres et résister à l'application de l'art. 43 de l'ordonnance de 1669, qui condamne à la démolition tout ce qui se trouve avoir été bâti sans permission. L'administration aura toujours à répondre que les suppressions prononcées en l'an VI n'ont point été réalisées, que, par conséquent, la conservation de l'usine ne prouve point que son existence ait été reconnue légitime, et que la question à cet égard est demeurée entière.

492. — Quant aux titres remontant à une époque antérieure à 1566, nous avons fait remarquer que l'ordonnance de 1669 se bornait à maintenir hors du domaine de la couronne les droits auxquels ils s'appliquaient. L'arrêté du 19 ventôse an VI ne s'explique pas davantage sur l'étendue de leurs effets ; mais les droits résultant des concessions anciennes ne sauraient prétendre à un privilége que la propriété du droit commun elle-même n'a point obtenu : ils sont dominés par les exigences des intérêts que nous avons vus prévaloir sur le respect dû à la propriété, dans toutes les questions de conservation ou création du domaine public.

Le législateur de l'an VI, en ordonnant aux administrations départementales de dresser un état séparé des usines reconnues dangereuses ou nuisibles à la navigation, a expressément subordonné aux exigences de la navigation l'existence des usines même fondées en titre. D'un autre côté, les lois du 22 décembre 1789, des 12-20 août 1790 et des 28 septembre-6 octobre 1791, en plaçant les rivières sous l'autorité et la surveillance de l'administration,

lui ont conféré le droit de prendre toutes les mesures qu'elle juge propres à assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation. Ce serait donc vainement que les maîtres d'usines tenteraient de se retrancher à l'abri de leurs titres, si l'administration en venait à prescrire la destruction d'établissements devenus dangereux ou nuisibles : leurs droits se résoudraient simplement en un droit à indemnité.

Quoi qu'il en soit, il résulte de la courte analyse que nous venons de présenter, que les établissements anciens se partagent en deux grandes classes, suivant qu'il est ou non justifié des titres de leur existence. Relativement à ceux fondés en titres, on a à distinguer si le titre remonte au-delà de l'année 1566, ou est postérieur à cette époque. Quant aux propriétaires réduits à invoquer le fait de leur possession, son plus ou moins d'ancienneté ne change rien à leur condition vis-à-vis de l'administration.

Nous reviendrons plus tard sur ces principes pour les développer. Notre but n'a été ici que de mettre en relief la situation des établissements anciens, avant d'exposer les règles qui président à la formation des établissements nouveaux et de prévoir ce qui peut journellement advenir des uns et des autres.

493. — Les formalités à suivre pour la création des établissements nouveaux sur les rivières navigables ont été modifiées, par les décrets de décentralisation du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. D'après les nouvelles dispositions, les préfets sont chargés de statuer, sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux réglements ou aux instructions ministérielles, sur les demandes en au-

torisation des prises d'eau faites au moyen de machines, sur les cours d'eau navigables et flottables et qui, eu égard au volume du cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime, et sur les demandes en autorisation des établissements temporaires et la fixation de la durée de la permission, alors même qu'ils auraient pour effet d'affecter le régime ou le niveau des eaux. (Voy. art. 4, tableau D, n° 2.) Quant aux établissements qui, eu égard au volume du cours d'eau, auraient pour effet d'en altérer sensiblement le régime, l'octroi des autorisations est toujours réservé au chef du gouvernement, conformément à l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI. (Voy. *sup.* t. I, nos 278 et suivants.)

494. — Toute personne qui désire former un établissement, tel que pont, chaussée permanente ou mobile, écluse ou usine, bâtardeau, moulin, digue ou autre obstacle quelconque au libre cours des eaux, dans les rivières navigables et flottables, dans les canaux qui en dérivent (Voy. ord. 25 mai 1832, Apte), ou dans les canaux d'irrigation ou de dessèchement généraux, est tenue d'en demander la permission. (Voy. arrêté du 19 ventôse an VI, art. 9.)

La pétition adressée au préfet en double expédition dont une sur papier timbré, doit énoncer d'une manière distincte : 1° Les noms des cours d'eau et de la commune sur lesquels l'usine devra être établie, les noms des établissements hydrauliques placés immédiatement en amont et en aval, l'usage auquel l'usine est destinée, les changements présumés que l'exécution des travaux devra apporter au niveau des eaux, soit en amont, soit en aval, et la durée pro-

bable de l'exécution des travaux. Le pétitionnaire doit, en outre, justifier qu'il est propriétaire des rives du barrage projeté et du sol sur lequel les autres ouvrages doivent être exécutés, ou produire le consentement écrit des propriétaires de ces terrains. (Voy. circ. 25 octobre 1851.)

Ces indications et justifications ont pour objet de faciliter l'instruction et d'obliger les pétitionnaires à ne soumettre à l'administration que des projets sérieux et dont l'exécution ne se trouvera pas, dès l'origine, arrêtée par quelque insurmontable difficulté.

495. — Le préfet, après avoir examiné la demande et s'être assuré qu'elle satisfait aux conditions voulues, prend un arrêté qui en ordonne le dépôt à la mairie de la commune où les travaux doivent être exécutés, et fixe le jour de l'ouverture de l'enquête prescrite par l'instruction du 19 thermidor an VI. L'arrêté préfectoral est affiché par les soins du maire, tant à la principale porte de l'église qu'à celle de la mairie, et publié à son de caisse ou de trompe, le dimanche, à l'heure où les habitants se trouvent habituellement réunis. « Cette affiche doit, aux « termes de l'instruction du 19 thermidor, demeurer « posée pendant l'espace de deux décades, avec invi- « tation aux citoyens qui auraient des observations à « proposer, de les faire au secrétariat de la muni- « cipalité dans lesdites deux décades, ou au plus « tard, dans les trois jours qui suivront l'expiration « du délai de l'affiche. »

Cette prescription est d'une grave importance, puisqu'elle est destinée à conférer à l'instruction et à l'acte qu'elle doit amener le caractère contradictoire.

Nous avions cru, néanmoins, que la formalité n'étant écrite ni dans la loi, ni même dans un réglement, son inaccomplissement en tout ou en partie, ne pouvait constituer une nullité absolue et qu'il était laissé à la sagesse du juge d'apprécier, d'après les circonstances, jusqu'à quel point l'irrégularité a pu vicier l'instance et quelles en doivent être les conséquences; cette opinion doit céder à la décision formelle du conseil d'État qui est rapportée au nº qui va suivre.

A l'expiration du délai de vingt-trois jours, le maire dresse procès-verbal de l'apposition des affiches; il y relate et y joint les oppositions déposées à la mairie, de même qu'il mentionne les observations verbales qui ont pu être faites. Le magistrat municipal insère aussi dans cet acte ses propres observations, qu'il appuie de renseignements, et le plus ordinairement, d'un avis du conseil de la commune obtenu après un transport sur les lieux. (Voy. inst. 19 thermidor an VI, et M. Nadault de Buffon, t. II, p. 82.)

496. — Si l'entreprise paraît de nature à étendre son effet en dehors du territoire de la commune, l'arrêté préfectoral désigne les autres communes dans lesquelles l'enquête doit être annoncée.

Si ces communes appartiennent à plusieurs départements, l'enquête est ordonnée par le préfet du département où doit se trouver le siége principal de l'établissement, et l'arrêté est transmis aux préfets des autres départements, pour être publié dans toutes les communes intéressées.

L'accomplissement de ces formalités est certifié par les maires des communes. (Voy. circ. 25 octobre 1851.) Leur inobservation entraîne nullité; ainsi l'a

jugé le conseil d'État par une décision dont nous citons même les visa, parce qu'ils établissent que la jurisprudence a, pour ainsi dire, consacré les instructions du 19 thermidor an VI et 25 octobre 1851, en leur attribuant un caractère obligatoire :

« Vu l'instruction ministérielle du 19 thermidor « an VI, portant que lorsqu'une personne demandera « l'autorisation de former un établissement de la na- « ture de ceux énoncés dans l'art. 9 de l'arrêté du « 19 ventôse an VI, l'administration municipale aura « à examiner les convenances locales et l'intérêt des « propriétaires riverains et fera procéder à une en- « quête afin d'obtenir, à cet égard, tous les rensei- « gnements et de mettre les intéressés à même de « former leurs réclamations ;

« Vu l'instruction ministérielle du 25 octobre 1851, « portant que, lorsque l'entreprise ayant pour objet « de former un établissement de la nature de ceux « énoncés dans l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse « an VI paraît de nature à étendre son effet en dehors « du territoire de la commune, l'enquête préalable « doit être faite dans toutes les communes inté- « ressées ;

« En ce qui touche l'excès de pouvoir tiré de ce « que les formalités prescrites par les lois et régle- « ments n'auraient pas été remplies, et sans qu'il soit « besoin de statuer sur les autres moyens présentés « par les requérants : — Considérant que le cours « d'eau dit fossé de Couillerville forme la limite des « deux communes de Garennes et d'Ivry-la-Bataille : « que les prairies des propriétaires qui ont été auto- « risés par les décrets et par l'arrêté attaqués à faire

« des prises d'eau sur le fossé de Couillerville et à « y établir des barrages, sont situées sur le territoire « de la commune de Garennes, tandis que les pro- « priétés des requérants, placées sur la rive droite « du fossé de Couillerville et riveraines de ce fossé, « sont situées sur le territoire de la commune d'Ivry- « la-Bataille ;

« Considérant que, d'après les dispositions des lois « et réglements ci-dessus visés, tous les propriétaires « intéressés doivent être mis à même de présenter « leurs observations sur les demandes formées à « l'effet d'obtenir l'autorisation de faire des prises « d'eau ou d'établir des barrages ; que dans l'espèce, « tous les propriétaires intéressés ne pouvaient être « mis à même de présenter leurs observations sur « les demandes des pétitionnaires sur lesquelles il « a été statué par les décrets et par l'arrêté atta- « qués, qu'autant que les enquêtes auraient été « ouvertes à la fois dans la commune de Garennes « et dans celle d'Ivry-la-Bataille ; qu'il résulte de « l'instruction qu'il n'a été procédé à aucune enquête « dans cette dernière commune; que dès lors, les « requérants sont fondés à demander l'annulation « pour excès de pouvoir, des décrets et de l'arrêté « attaqués, comme ayant été rendus à la suite d'une « instruction irrégulière. » (Voy. décr. 28 novembre 1861, Maréchal.)

Il peut sembler anormal que la violation d'une simple instruction ministérielle ait ainsi pour conséquence l'annulation pour excès de pouvoirs d'un décret impérial. M. le commissaire du gouvernement Robert, portant la parole dans une affaire jugée par

décret du 15 juin 1864 (Gaunard), a expliqué comment le conseil d'État était amené à regarder les formes tracées par un tel acte comme prescrites à peine de nullité. « Nous adhérons, en cette matière, a dit « M. le commissaire du gouvernement, à une opi- « nion sage et autorisée qui, en principe général, se « fonde sur une distinction pleine de justesse et qui, « en ce qui concerne spécialement l'instruction mi- « nistérielle de thermidor an VI, explique historique- « ment l'importance toute particulière de ce régle- « ment. — Partant de cette idée que, dans le double « intérêt de chaque citoyen et de l'administration « elle-même, il faut multiplier les garanties qui sont « la sauvegarde de tous les droits, on arrive à recon- « naître que certaines instructions ministérielles ont « un caractère obligatoire dont la juridiction conten- « tieuse doit tenir compte. Impuissantes pour res- « treindre les droits que les administrés tiennent « de la loi ou des décrets rendus pour son exécution, « les instructions ministérielles ont une autorité in- « contestable lorsque, réglant les devoirs et les « attributions des fonctionnaires administratifs, elles « tracent ainsi, pour chacun, les limites de la délé- « gation qui lui a été faite au nom du chef du pou- « voir exécutif et lorsque bien loin de porter atteinte « aux droits privés, elles les entourent d'une pro- « tection salutaire.

« C'est là une distinction toujours vraie; mais si « nous remontons jusqu'à l'an VI, des raisons spé- « ciales s'y ajoutent, comme nous l'avons dit, pour « augmenter l'autorité de l'instruction de thermidor. « A cette époque, la compétence de chacun des pou-

« voirs publics n'était pas parfaitement déterminée ; « l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse an VI qui « a réglé, en matière de cours d'eau navigables et « flottables, les droits de l'État, les obligations des « riverains, les pouvoirs de chaque administration, « a participé, en quelque sorte, à l'œuvre législative ; « d'un autre côté, l'instruction de thermidor an VI « constamment appliquée, confirmée par la juris- « prudence du conseil d'État, a organisé un système « de garanties essentielles pour l'exécution de l'ar- « rêté de ventôse ; elle a pu ainsi, par exception, « s'élever, elle aussi, d'un degré et prendre le carac- « tère d'un acte de gouvernement. »

497. — Le procès-verbal de la première enquête adressé au préfet, avec toutes les pièces qui l'accompagnent, par l'intermédiaire du sous-préfet, est transmis à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées pour qu'il fasse procéder à l'instruction, sous le rapport administratif.

Les opérations à effectuer à cette fin sont confiées à l'ingénieur ordinaire de l'arrondissement. Son premier soin est de procéder à la visite des lieux à un jour et à une heure indiqués à l'avance au maire, avec invitation de donner à cet avis toute publicité. Il prévient directement le pétitionnaire, les mariniers les plus expérimentés, et toutes autres personnes dont la présence lui paraît utile et pour lesquelles il pense que cet avertissement direct est nécessaire. Ses avis doivent être adressés de telle sorte qu'il y ait, dans tous les cas, au moins cinq jours entre la date de la réception de la lettre et le jour de la visite des lieux. (Voy. circul. 25 octobre

1851.) « L'ingénieur ordinaire, ajoute la circulaire, « procède à cette visite en présence des maires ou de « leurs représentants et de ceux des intéressés qui « se sont rendus aux avertissements donnés. Il se « fait rendre compte de la position que doivent oc- « cuper les ouvrages projetés et des limites du ter- « rain appartenant au pétitionnaire, et s'assure que « la propriété des rives dans l'emplacement du bar- « rage et du sol sur lequel les ouvrages doivent être « assis n'est pas contestée, ou que le propriétaire a « produit le consentement écrit du propriétaire de « ces terrains. Il rattache à un ou à plusieurs re- « pères provisoires, choisis avec soin, la hauteur des « eaux en amont et en aval. S'il existe déjà des ou- « vrages, tels que barrages, déversoirs, pertuis, « vannes de décharge, vannes motrices, il constate « leurs dimensions et rapporte aux mêmes repères « provisoires la hauteur des seuils, le dessus des « vannes, la crête des déversoirs; enfin il réunit « tous les renseignements nécessaires pour constater « et définir exactement, en ce qui touche le régime « des eaux, l'état des lieux avant les changements « qui doivent y être apportés. Lorsqu'il devra ré- « sulter des travaux projetés une augmentation ou « une diminution dans la hauteur des eaux, l'ingé- « nieur procédera par voie d'expériences directes, « afin de mettre les parties intéressées à même d'ap- « précier les conséquences de ces changements. « Dans le cas où il lui serait impossible de faire ces « expériences, il aura recours à tous autres moyens « qui lui paraîtront propres à y suppléer... L'ingé- « nieur dresse en présence du maire et des parties

« intéressées, un procès-verbal dans lequel il indique
« d'une manière circonstanciée, l'état ancien des
« lieux, les repères qu'il a adoptés, les renseigne-
« ments qu'il a recueillis, les résultats des expé-
« riences qu'il a faites, il y ajoute les observations
« qui ont été produites, enfin il déclare qu'il sera
« procédé ultérieurement, s'il y a lieu, au complé-
« ment des opérations. Lecture de ce procès-verbal
« est donnée aux parties intéressées qui sont in-
« vitées à le signer et à y insérer sommairement leurs
« observations si elles le jugent convenable. Mention
« y est faite des personnes qui se seraient retirées
« ou qui n'auraient pas voulu signer, ni dire le motif
« de leur refus. »

498. — L'ingénieur ordinaire dresse, de plus, les plans et nivellements nécessaires à l'instruction de l'affaire et rédige un rapport dans lequel il présente un exposé de l'affaire, décrit l'état des lieux, discute les oppositions, et motive les propositions relatives au niveau de la retenue, aux ouvrages régulateurs et aux prescriptions diverses qu'il estime devoir être imposées au pétitionnaire.

499. — S'il s'agit de créer une scierie, ou si l'usine doit être établie dans la zone frontière soumise à l'exercice des douanes, ou dans la zone des servitudes militaires, autour des places de guerre, il y a lieu, suivant les cas, de prendre l'avis du conservateur des eaux et forêts (Voy. C. forest., art. 155), celui du directeur des douanes (Voy. L. 30 avril 1806, art. 75), ou d'ouvrir des conférences avec les officiers du génie militaire, conformément à l'ordonnance du 18 septembre 1816.

500. — Le travail de l'ingénieur ordinaire terminé, l'ingénieur en chef transmet au préfet toutes les pièces de l'instruction, avec ses observations et son avis.

501. — Ces pièces sont, de nouveau, déposées, durant un délai de 15 jours, à la mairie. Il a paru bon et utile d'ouvrir sur les propositions des ingénieurs, propositions qui peuvent modifier les termes de la demande, une nouvelle enquête en tout semblable, sauf la réduction du délai, à celle prescrite par l'instruction ministérielle du 19 thermidor an VI. (Voy. circ. du directeur général, 16 nov. 1834.) La circonstance qu'elle intervient alors que les lieux ont été visités, que toutes les pièces sont rassemblées, que le projet a été complétement étudié par des hommes de l'art et que, par conséquent, le contrôle est plus facile, la rend plus efficace pour donner à l'instruction un caractère vraiment contradictoire. Il n'est pas nécessaire, néanmoins, que les opposants y soient spécialement appelés. (Voy. décr. 31 mai 1851, Fresnel.)

Le résultat de cette seconde enquête est communiqué aux ingénieurs pour qu'ils donnent leur avis. S'ils croient devoir apporter à leurs premières conclusions quelque changement qui soit de nature à provoquer de nouvelles oppositions, il conviendra, au dire de la circulaire du 25 octobre, que l'affaire soit de nouveau soumise à une enquête de quinze jours. C'est là le dernier acte de l'instruction locale ; mais avant d'arriver à l'arrêté préfectoral qui doit la clore, arrêtons-nous un instant ou plutôt effectuons un retour en arrière, pour dire un mot des incidents qui

peuvent venir compliquer l'instance ou suspendre sa marche.

502. — Il n'est point impossible qu'on ait à se prononcer entre deux demandes qui s'excluent ; car il suffit pour cela que le régime du cours d'eau ne comporte point l'existence simultanée des deux établissements. Dans ce cas, l'instruction a lieu pour les deux demandes, et c'est ensuite à l'administration à prononcer. Quels seront les titres de préférence ? On a vu que les pétitionnaires devaient justifier de la propriété des rives dans les points désignés pour supporter l'établissement ou ses dépendances. L'attention portera d'abord sur leur position à cet égard. On examinera, en second lieu, quel est celui des projets qui soulève le moins d'oppositions. La priorité de demande est également susceptible d'être prise en considération. Nous croyons que les garanties personnelles que les demandeurs peuvent offrir pour l'accomplissement des conditions à imposer, et même pour la prospérité de l'entreprise, dans son rapport avec les besoins de l'industrie, ne sont pas non plus à dédaigner. Dans tous les cas, la question est du domaine souverain de l'autorité purement administrative ; elle n'a pas même à rendre compte des motifs de son choix.

503. — On comprend, sous le nom général d'oppositions, les observations faites par des tiers, dans le but de faire refuser la demande ou d'en faire subordonner l'octroi à certaines conditions ou restrictions. Mais il faut s'attacher aux motifs allégués pour les justifier et les distinguer, suivant qu'elles exigent une application des dispositions du droit commun,

ou sont de nature à se résoudre par une appréciation du ressort de l'autorité administrative.

504. — Les oppositions fondées sur un prétendu droit de propriété ou de servitude, sur des conventions privées, sur des jugements, etc., sont du nombre des premières. Il est de l'essence des *droits* et *actes* qui leur servent de base de ne pouvoir, en cas de contestations, être reconnus et déclarés que par les tribunaux. A leur égard, l'administration se contente, ordinairement, d'examiner jusqu'à quel point les allégations des tiers sont sérieuses, et pour peu qu'elles offrent ce caractère, elle se fait un devoir de surseoir, pour laisser aux parties le temps d'obtenir la détermination préalable de leurs droits respectifs. D'autres fois, elle poursuit le cours de l'instruction et prononce, sans se préoccuper des difficultés d'ordre purement civil. « Les questions de propriété, d'usage « ou de servitude, porte la circulaire de 1851, que « nous avons déjà citée, sont soumises aux règles du « droit commun et ressortissent aux tribunaux civils; « mais, dans l'exercice du droit de police qui lui est « attribué, l'administration, dont toutes les décisions « réservent d'ailleurs les droits des tiers, doit recher- « cher et prescrire, nonobstant tous titres et conven- « tions contraires, les mesures que réclame l'intérêt « public. En conséquence, MM. les ingénieurs ne « devront s'arrêter devant des oppositions qui sou- « lèvent des questions de droit commun qu'autant « que les intérêts généraux n'auront pas à souffrir « de l'ajournement de l'instruction. Dans tous les cas, « avant de suspendre l'examen de l'affaire, il con- « viendra d'examiner si ces oppositions ont quelque

« fondement et si elles n'ont pas été mises en avant « uniquement pour entraver la réalisation des projets « du demandeur. » Au reste, quel que soit le parti adopté, les principes sont toujours respectés. Indépendamment de toute clause spéciale, l'autorisation n'intervient jamais que sous la réserve des droits dont la garde est confiée aux juges civils. (Voy. ord. 2 mars 1832, Dellier.) Nous reviendrons plus loin sur ce point.

505. — Lorsque le droit du tiers opposant n'est l'objet d'aucune dénégation et que le jugement de son opposition n'implique que l'appréciation des effets préjudiciables qu'il signale comme la conséquence inévitable de l'établissement sollicité, tels que l'inondation d'un héritage ou d'un chemin, l'exhaussement du niveau des eaux au passage d'un gué, et plus souvent, le refoulement de celles-ci sous les roues d'une usine préexistante, ou la diminution de sa force motrice, la question, en définitive n'a trait qu'au régime du cours d'eau, que l'administration a mission de régler de manière à concilier tous les intérêts. (Voy. ord. 18 juillet 1838, Millet.) C'est donc à l'administration qu'il appartient d'apprécier la valeur des motifs allégués et de refuser l'autorisation demandée ou de prescrire les mesures propres à prévenir les dommages. Les tribunaux n'ont rien à examiner, rien à décider relativement à cette catégorie d'oppositions ; elles sont jugées par l'acte qui statue sur la demande.

506. — La même règle s'étend aux oppositions fondées, non plus sur un effet à redouter de l'exécution des travaux projetés, mais même sur l'existence

d'un droit prétendu d'une part et contesté de l'autre, dès que ce droit, par son origine ou en raison de l'acte invoqué pour en justifier, relève de la juridiction administrative. S'agit-il de décider, d'après des actes administratifs plus ou moins anciens, jusqu'à quel point un tiers a droit à une retenue d'eau qui se trouverait supprimée par l'établissement des ouvrages projetés, la question étant essentiellement juridique, il semble, au premier coup-d'œil, qu'il y aurait lieu de surseoir et de faire intervenir, sinon le juge civil, au moins le juge du contentieux administratif. Mais ici se rencontre une exception qui a pour elle l'autorité de la jurisprudence la plus positive et repose, d'ailleurs, sur une doctrine expressément consacrée par la loi, notamment en matière de mines. Elle consiste en ce que, toutes les fois qu'il est procédé dans les formes tracées pour les réglements d'administration publique, il est pourvu. par le même acte, à ce qui est de l'office du juge et à ce qui est de l'office de l'administrateur. (Voy. *suprà*, t. I, n°s 107 et suiv.) L'opposition rentre dans les objets sur lesquels doit porter l'instruction ; elle est tranchée par le décret impérial qui la termine, et le recours pour excès de pouvoir reste seul ouvert.

507. — Nous avions suivi l'instance devant le préfet, jusqu'à l'arrêté qui doit la clore et qui statue définitivement, s'il s'agit d'un établissement temporaire ou d'une prise d'eau permanente n'ayant pas pour résultat d'altérer sensiblement le régime de la rivière. Reprenons-la à ce point pour les établissements qui n'ont point ce caractère.

Le préfet prononce le rejet de la demande ou pro-

pose l'admission. En cas de rejet, son arrêté motivé est immédiatement notifié au pétitionnaire qui peut, s'il le juge utile à ses intérêts, en appeler à l'administration supérieure. En cas d'admission, le préfet transmet les pièces au ministre des travaux publics, avec son avis.

Quelle que soit, au surplus, la décision du préfet, elle ne peut, au point de vue de l'appel, être considérée que comme essentiellement préparatoire. A-t-il repoussé la demande, son arrêté, du moment qu'il est déféré à l'autorité supérieure, n'est et ne peut être considéré que comme une proposition. A-t-il au contraire émis l'avis qu'il y a lieu d'octroyer l'autorisation, on ne saurait trop recommander à ceux qui l'ont demandée d'attendre, avant de rien entreprendre, la décision du chef de l'État. Les constructions qui la devancent ont l'existence la plus précaire; le gouvernement n'a à en tenir aucun compte dans l'instruction qui se poursuit devant lui. L'affaire est examinée à nouveau, les tiers reproduisent et développent leurs oppositions, le demandeur les discute et les combat de toutes ses forces; on demande au préfet ou aux agents des ponts et chaussées, par son intermédiaire, tous les renseignements dont le besoin peut se faire sentir; et il est enfin statué par un décret rendu en la forme des réglements d'administration publique.

508. — A l'égard des auteurs de la demande, l'acte qui octroie ou refuse l'autorisation est si évidemment empreint du caractère d'acte purement administratif, qu'ils ne sauraient songer à s'armer, pour en obtenir la réformation ou l'annulation, du recours

par la voie contentieuse. (Voy. ord. 12 juin 1835, Delphin-Picard ; 23 avril 1838, Vigule.) Il n'en est pas de même des tiers ; les précautions prises pour leur ménager, dans l'instruction, la facilité de veiller à leur protection, témoignent de la gravité et du nombre des atteintes que leurs droits sont exposés à souffrir. N'est-ce pas le cas, dès lors, de les admettre au bénéfice du recours qui, on le sait, a été précisément institué pour la garantie des droits acquis ?

509. — Dans le cas où le tiers qui se plaint d'une lésion, n'a point été appelé à présenter ses observations, pas de doute ; le décret ne saurait être inattaquable en ce qui le concerne ; il a la faculté de recourir au conseil d'État par la voie de la tierce opposition.

510. — Au contraire, le tiers intéressé a-t-il été appelé dans l'instruction, a-t-il comparu par lui-même ou par ceux qui le représentaient, le décret vise-t-il ses observations, on le considère comme rendu contradictoirement avec lui ; et lui attribuant, même sous ce rapport, les effets d'une décision émanée de l'autorité suprême, on le déclare inattaquable par la voie contentieuse. C'est la conséquence du principe que les décrets revêtus de la forme des réglements, en même temps qu'ils consacrent des mesures de pure administration, tranchent les questions juridiques du ressort de l'autorité administrative, qui s'y rattachent. (Voy. *sup.*, t. I, n° 109.)

511. — L'art. 40 du réglement de 1806 ouvre (Voy. *sup.* t. II, n° 254), une voie particulière de réformation contre les actes non susceptibles du recours par la

voie contentieuse. C'est une ressource destinée à donner un moyen de revenir sur les erreurs dues à un défaut de renseignements suffisants; elle ne consiste qu'à en appeler à l'administration mieux informée ; il est donc rationnel d'en autoriser l'usage contre les décrets rendus en matière de permissions d'usines. L'auteur de la demande et tous les tiers intéressés, qu'ils aient ou non pris part à l'instruction sont admis à en faire usage.

512. — Nous aurons, en traitant des cours d'eau non navigables, à revenir sur ces règles et à étudier avec plus de détail les effets que les décrets d'autorisation sont susceptibles d'obtenir vis-à-vis des tiers. L'ordre des idées nous porte maintenant à les envisager dans leur exécution et à montrer comment les maîtres d'usines doivent s'y conformer, et quels sont les droits qu'ils leur confèrent.

La première obligation de celui qui a obtenu la permission d'effectuer une prise d'eau est d'observer rigoureusement, dans l'exécution des travaux, les conditions que l'administration a cru devoir imposer. Le ministre chargé par le décret de veiller à son exécution est compétent, sauf le recours au conseil d'État, pour ordonner sur la dénonciation des agents de l'administration ou sur la plainte des particuliers lésés, la suppression des ouvrages non autorisés. (Voy. ord. 9 mai 1834, Avignon.) Le préfet lui-même emprunterait au pouvoir de police qu'il lui appartient d'exercer en matière de grande voirie, le droit de prescrire et de faire, au besoin, effectuer la destruction immédiate de toute construction nuisible à *l'intérêt public*. (Voy. ord. 20 mai 1843, Bonneau ; décr. 24 jan-

vier 1856, Aillaud et autres). Quant à l'intérêt particulier, il n'est point en droit d'exiger de l'administration une satisfaction si prompte, et il pourrait quelquefois douter de son empressement à le secourir. Mais il trouve une large compensation dans le droit de faire intervenir le juge civil, que la loi a constitué le gardien de la propriété privée. L'illégalité des entreprises réalisées en dehors du titre émané de l'autorité administrative tombe évidemment sous l'empire de la juridiction et des dispositions du droit commun. La crainte doit être seulement que le débat ne vienne à se compliquer d'une question d'interprétation de l'acte d'autorisation, question de nature à motiver un sursis pour cause de renvoi devant un autre juge, et que la marche du débat n'en soit ralentie.

513. — Au surplus, dans la pratique, il est paré au plus grand danger de ces sortes de discussions par une mesure spéciale. Elle consiste dans l'obligation imposée à l'ingénieur ordinaire de se transporter sur les lieux, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution des travaux, à l'effet de vérifier s'ils ont été exécutés conformément aux dispositions prescrites, et de rédiger un procès-verbal de récolement en présence de l'autorité locale et des intéressés convoqués dans les formes indiquées plus haut. (Voy. n° 497.)

« Le procès-verbal, porte la circulaire du 25 octo-
« bre, rappelle les divers articles de l'autorisation et
« indique la manière dont il y a été satisfait. L'ingé-
« nieur y fait mention de la pose du repère définitif,
« et, pour en définir la position, le rattache à des
« points fixes servant de contre-repères. Si les tra-

« vaux exécutés sont conformes aux dispositions « prescrites, l'ingénieur en propose la réception et « transmet le procès-verbal de récolement en triple « expédition à l'ingénieur en chef, qui le soumet « avec son avis, à votre approbation (celle du préfet). « L'une de ces expéditions me sera transmise, une « autre sera déposée aux archives de la préfecture, « et la troisième à la mairie de la situation des lieux. « Lorsque les travaux ne sont pas entièrement con- « formes aux dispositions prescrites, l'ingénieur, à « la suite du procès-verbal de récolement, discute « les différences, et il y joint au besoin, de nouveaux « dessins pour rendre plus facile la comparaison de « l'état de choses qui existe avec celui qui a été « prescrit. Si les différences reconnues sont peu « importantes et ne donnent lieu à aucune récla- « mation, vous voudrez bien, monsieur le préfet, me « soumettre l'affaire, afin que je prenne telle mesure « qu'il appartiendra. S'il s'agit, au contraire, de « différences notables et qui seraient de nature à « causer du dommage, vous devrez sans qu'il soit « nécessaire de m'en référer, mettre immédiatement « le permissionnaire en demeure de satisfaire aux « prescriptions de l'acte d'autorisation, et en cas de « refus ou de négligence de sa part, vous ordonnerez « la mise en chômage de l'usine, et même, s'il y a « lieu, la destruction des ouvrages dommageables. »

Par ce moyen, les abus sont prévenus; et le maître d'usine obtient lui-même une garantie contre toute attaque ultérieure. Le procès-verbal, protégé par la prohibition faite aux tribunaux d'*apprécier* les actes administratifs, fixe, au moins au regard du juge civil la légalité de l'état des choses qu'il constate.

514. — La raison indique que les clauses qui circonscrivent la liberté du permissionnaire dans la création de son établissement, ne cessent point de l'enchaîner durant le cours de sa jouissance. S'il venait à méconnaître les conditions de son titre dans le déplacement ultérieur de son usine, ou dans la modification de son système régulateur, l'autorité administrative d'une part, les tribunaux de l'autre, interviendraient avec la même puissance et dans la même forme que dans le cas où il ne se serait pas d'abord soumis aux dispositions prescrites.

515. — Ce n'était point assez. Les motifs d'intérêt public qui ont fait subordonner la légalité des entreprises sur les cours d'eau navigables à la nécessité d'une autorisation préalable, s'appliquent trop manifestement aux modifications constitutives d'un changement au régime des eaux, pour qu'on ait pu hésiter à les soumettre à la même condition. La jurisprudence est positive.

Mais l'obligation qui incombe à cet égard aux maîtres d'usines, est-elle absolue? Le propriétaire d'une usine est-il en contravention et a-t-il encouru l'amende, par cela seul qu'il a fait subir un changement à son usine sans s'être muni d'une autorisation préalable; ou bien n'en est-il ainsi, qu'autant que ses travaux ont eu pour conséquence un changement dans le régime de la rivière? En d'autres termes, les maîtres d'usines sont-ils libres de modifier leurs établissements, sans prévenir l'administration ni solliciter son agrément, pourvu qu'ils ne fassent éprouver nulle modification au cours des eaux?

On conçoit sans peine combien la surveillance serait plus facile et plus efficace, si le contrôle de l'au-

torité était provoqué préalablement à tous les travaux applicables aux ouvrages existants sur les cours d'eau. Nous ne dissimulerons pas non plus, que l'imminence et la gravité des dangers attachés aux entreprises préjudiciables à la navigation prêtent la plus grande faveur à une mesure destinée à les prévenir. Mais la loi, qui défend d'établir sans une permission préalable, aucune usine ou ouvrage quelconque, ne dit absolument rien des changements à apporter à l'état des établissements autorisés. Or, s'il est permis d'étendre la prohibition aux changements ultérieurs assez importants pour constituer une entreprise nouvelle, ne serait-ce pas excéder les limites du pouvoir interprétatif que de l'appliquer, même aux travaux susceptibles de se réaliser sans altérer en aucune manière les conditions déterminées par l'acte sous l'empire duquel l'établissement a été créé et doit se conserver ? Ne serait-ce pas restreindre outre mesure, au grand dommage de l'industrie, la faculté de jouir des droits, déjà si précaires, que les propriétaires d'usines tiennent du gouvernement ?

L'instruction du 19 thermidor an VI suppose bien que la permission n'est indispensable que pour les modifications susceptibles d'influer sur le régime des eaux ; car elle porte simplement que « les mêmes « règles que celles prescrites pour les nouveaux éta- « blissements auront lieu, *toutes les fois que l'on vou- « dra changer de place les anciens, ou y faire quelque « innovation importante.* »

La jurisprudence nous semble aussi fort expresse dans ce sens.

On a jugé que le changement de place d'une usine

sans l'agrément de l'administration, est condamnable (Voy. ord. 9 nov. 1836, Carle-Mancy); qu'il y a lieu d'ordonner le rétablissement des choses dans leur état primitif dans le cas de changement d'un moulin mû par une roue suspendue au fil de l'eau, sans chute, vannage, ni barrage en un moulin à roues, avec barrage (Voy. ord. 22 janv. 1824, Clérisseau); que l'addition sans autorisation, d'un tournant augmentant la dépense d'eau constitue une contravention punissable (Voy. ord. 17 août 1825, Pinel); qu'en général, il en est de même de toute œuvre qui implique nouvelle prise d'eau. (Voy. ord. 9 août 1836, moulin du château Narbonnais.) Et en effet il n'est pas une de ces entreprises qui n'entraîne virtuellement un changement dans le mode d'user du cours d'eau, et qui par conséquent, ne soit susceptible de compromettre l'intérêt de la navigation ou celui des riverains, intérêt garanti par les clauses de l'acte d'autorisation.

Au contraire, le conseil d'État s'est fait un devoir de reconnaître, en faveur des propriétaires d'usines, le droit d'effectuer, sans autorisation préalable, les travaux non susceptibles d'altérer le système dont le réglement est réservé pour chaque usine à l'autorité administrative.

On lit dans une ordonnance du 29 avril 1839, intervenue au profit d'un sieur Faugas, en matière de réparation d'usines :

« Considérant que les lois et réglements relatifs à « la police des fleuves et rivières navigables et flot- « tables ne contiennent à l'égard des moulins dont « l'existence est fondée en titre, ou de ceux dont la

« conservation a été tolérée, parce qu'ils n'apportaient aucun empêchement nuisible au cours de « l'eau, aucune disposition en vertu de laquelle les « propriétaires desdits moulins soient tenus de se « pourvoir d'une permission préalable, auprès de « l'autorité administrative, toutes les fois qu'il de« vient nécessaire de réparer leurs usines ;

« Qu'en effet, les dispositions de l'art. 43, tit. XXVII. « de l'ordonnance d'août 1669, qui ordonnent la dé« molition de tous les édifices construits dans le lit « des rivières navigables et flottables, sans la per« mission de nos prédécesseurs, celles des art. 1 et « 2, tit. III de l'arrêt du conseil du 17 juillet 1782 « sur la navigation de la Garonne, portant que les « permissions d'élever des constructions quelcon« ques, sur, ou au bord de la Garonne, doivent être « accordées par des arrêts du conseil rendus sur « l'avis de l'intendant et du commissaire départis; « enfin celle de l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse « an VI portant défense d'établir aucun obstacle au « cours des eaux des rivières navigables et flottables « sans la permission préalable de l'administration « centrale, et sans l'autorisation expresse du gouver« nement, ne s'appliquent pas à des travaux de « simple réparation, mais ont pour objet l'établisse« ment d'usines nouvelles ou les changements ap« portés à l'état des usines anciennement exis« tantes ;

« Considérant, dès lors, que les requérants « ont pu effectuer les travaux de simple réparation « constatés par le procès-verbal sus-visé du 11 jan« vier 1836, sans permission préalable, mais en ce

« cas, à leurs risques et périls, et sauf le droit qui « appartient toujours à l'administration de prendre « toutes les mesures nécessaires pour assurer le « libre cours des eaux et le service de la navi- « gation... »

La doctrine exprimée dans cette décision est claire et positive. Elle établit nettement que tout propriétaire n'est tenu, à peine de contravention, de solliciter et d'obtenir préalablement une permission, que pour les travaux susceptibles de changer l'état de son usine sous le rapport de l'usage des eaux, et qu'il est maître d'effectuer sans permission les travaux qui ne peuvent avoir un pareil effet ; mais qu'il n'exerce ce droit qu'*à ses risques et périls*, c'est-à-dire sauf le droit pour l'administration de le faire condamner, s'il est reconnu qu'en fait, les travaux ont apporté une modification au système régulateur de la prise d'eau (1).

(1) Cette doctrine trouvait déjà une confirmation, au moins implicite, dans des décisions ultérieures qui ont déclaré que le droit de réparer n'entraîne pas le droit d'effectuer les manœuvres d'eau nécessaires pour l'exécution des réparations, en ce sens qu'on est tenu de demander et obtenir une autorisation pour effectuer ces manœuvres, bien que l'autorisation ne soit point exigée pour les réparations. (Voy. décr. 24 mai 1851, Leblanc.) Elle a fait la base de la jurisprudence aujourd'hui constante qui décide que, pour le calcul de l'indemnité due à raison de dommages causés à une usine par des travaux publics, on doit considérer comme existant légalement les vannes, coursiers et roues hydrauliques dans l'état où ils se trouvent au moment du travail qui donne lieu à indemnité, si leur établissement, tout en procurant un meilleur emploi de la force motrice, n'a pas modifié le régime de la rivière (Voy. décr. 28 juillet 1866, Ulrich ; 6 déc. 1866, Ramspacher ; 9 mai 1867, Hummel).

On se trouvera en présence d'une doctrine analogue, en matière de grande voirie, relativement aux travaux d'intérieur applicables aux maisons sujettes à reculement.

516. — La restriction résultant de la *responsabilité* imposée au propriétaire qui croit devoir se dispenser de toute formalité préalable, marque l'esprit dans lequel il doit user de la latitude qui lui est laissée à cet égard. Nous n'avons qu'à signaler, pour le faire apprécier, le danger de voir l'administration s'armer, dans son examen ultérieur, d'une sévérité d'autant plus grande qu'elle pourra supposer qu'on a voulu échapper à son contrôle, et ordonner ensuite, provisoirement et par mesure de police, ou obtenir, peut-être plus lentement, mais sans moins de certitude, par l'intervention de l'autorité juridique déposée aux mains du conseil de préfecture, la destruction d'ouvrages considérables et dispendieux. La réalisation de cette fatale possibilité est de tous les jours. Mais en dehors de la surveillance de l'administration, il en est une, bien autrement inquiète et bien moins impartiale, c'est celle des intérêts privés. Les plaintes ne se feront pas attendre de la part des possesseurs d'établissements voisins et trop souvent rivaux. Que l'on suppose des avaries occasionnées à des bateaux par leur choc contre quelque ouvrage existant en rivière. Pour peu qu'il ait été l'objet de travaux récents, il est hors de doute qu'on alléguera que l'état des lieux a été modifié; que c'est à ce changement que le désastre doit être attribué, et qu'il est juste que celui qui l'a éprouvé en soit dédommagé. Le propriétaire se fût-il borné à une pure et simple

réparation, n'eût-il en aucune manière à regretter les éclaircissements et les avis qu'il aurait dus aux agents de l'administration pour l'exécution de ses travaux, ne sera-t-il pas exposé à voir ses réponses mal comprises ou mal justifiées, et ne sera-t-il pas réduit, dans tous les cas, à s'engager dans une lutte sans profit? De tels inconvénients sont frappants. Disons donc que la prudence fera toujours une loi, hors les cas d'extrême urgence, de prévenir l'administration et de prendre son agrément pour tous les travaux, sans exception, à effectuer aux ouvrages existant sur les cours d'eau.

Comment la formalité sera-t-elle remplie? Faudra-t-il, pour les travaux étrangers au système régulateur, jusqu'aux plus simples réparations, solliciter et attendre le décret ou l'arrêté préfectoral que l'instruction de l'an VI et les décrets du 25 mars 1852 et 13 avril 1861 exigent pour les déplacements et les innovations importantes? Il y a là, on ne peut en disconvenir, une lacune dans la législation, et nous sommes bien forcé d'avouer qu'elle ne permet pas d'échapper, d'une manière complète et certaine, aux dangers qui nous préoccupaient il n'y a qu'un instant. On ne saurait, en effet, s'arrêter à l'idée de condamner les propriétaires d'usines à toutes les difficultés et à toutes les lenteurs des demandes d'autorisation; et d'un autre côté, hors des cas où l'on rentre sous l'application des décrets de 1852 et de 1861, la sanction du chef du pouvoir exécutif est indispensable. Quel sera donc le parti à prendre? En face d'une difficulté inextricable, et en l'absence d'un moyen tranchant, nous n'avons à conseiller qu'une mesure de précau-

tion, sinon pour parer absolument au danger, du moins pour en atténuer les conséquences. On fera sagement de donner avis au préfet des travaux qu'on se proposera d'exécuter et de solliciter son agrément. L'arrêté provoqué par une semblable démarche n'interviendra naturellement qu'après l'examen et sur l'avis des agents des ponts et chaussées ; et, dans son insuffisance pour *légaliser* l'entreprise et faire sous ce rapport, à son auteur, une position définitive et irrévocable, il n'en constituera pas moins à son profit un préjugé d'autant plus favorable que les fonctionnaires dont il émanera seront précisément ceux qui seront appelés à éclairer l'autorité dans l'instruction que pourront provoquer des plaintes ultérieures.

517. — Je passe à une question de détail que j'ai négligée, dans mon désir d'épuiser tout d'un trait la question d'autorisation pour les modifications et réparations. C'est celle de savoir si, pour changer purement et simplement la destination d'une usine, par exemple appliquer un moulin à blé à la mouture du plâtre, on a besoin de recourir aux formalités prescrites pour un établissement nouveau. Nous partageons sur ce point l'opinion de M. Garnier, qui soutient, contrairement à l'avis émis par M. Tarbé de Vauxclairs (Voy. Favard de Langlade, *Répert.*, v° *Moulins et usines)*, que l'exigence d'une permission ne saurait se concilier avec la liberté du commerce (1),

(1) M. Nadault de Buffon fait d'ailleurs observer, avec raison (Voy. t. 1, p. 380), que la faculté du changement d'industrie ne peut être proclamée que relativement à l'usage des eaux, et qu'il importe de ne pas mettre en oubli qu'elle demeure soumise dans son exercice aux réglements concernant la salubrité publique

et cette opinion est aussi celle que M. Reverchon exprimait en qualité de commissaire du gouvernement, dans une espèce jugée par le conseil d'État, le 20 novembre 1851 (Rouyer).

« En principe, a-t-il dit, et sauf les dispositions « spéciales qui concernent certains établissements, « par exemple les établissements insalubres, l'administration, lorsqu'elle accorde une permission « d'usine sur un cours d'eau, ne réglemente que le « régime et l'usage des eaux ; elle ne réglemente pas « l'industrie. Le principe contraire ne serait pas seulement erroné en droit, dans l'état actuel de notre « législation ; il reposerait en outre, sur une doctrine « non moins erronée, non moins funeste en économie « politique et en administration. En d'autres termes, « une fois que le régime hydraulique de l'usine est « fixé, l'usinier demeure maître et libre chez lui ; il « a le droit de tirer tel parti qu'il juge utile de la « force qui lui a été accordée et dont l'usage extérieur « a été réglé ; il peut appliquer cette force, dans l'intérieur de son usine, à tel objet, à tel emploi que « bon lui semble ; l'administration n'a, en principe, « rien à y voir, parce qu'elle n'y a, en principe, « aucun intérêt au point de vue des idées générales « qui servent de base, de règle et de limites à son « action. La liberté, relative sans doute, mais réelle « et large pourtant, qui est essentielle à l'industrie, « serait incompatible avec un autre système, avec le « régime de l'intervention administrative dans la vie « intérieure des usines ; ce régime dégénérerait fata-

(Voy. chap. II, *suprà*) et l'aménagement de l'industrie métallurgique. (Voy. *infrà*, le chapitre consacré aux *mines*.)

« lement en tracasseries également dommageables à « l'industrie et à l'administration elle-même, car il « ne faut jamais oublier que l'un des plus sûrs moyens « de compromettre même les attributions légitimes « et nécessaires d'un pouvoir et d'une autorité quel- « conque, c'est de vouloir les exagérer....

« En serait-il autrement, sous ce dernier point de « vue, dans le cas où l'administration, en autorisant « une usine, l'autoriserait à la condition formelle « qu'on n'y exercerait que telle industrie déterminée? « On pourrait le soutenir; mais la question serait « grave, et elle ne se présente pas dans l'espèce. Dans « tous les cas, il est évident que la condition devrait « être expresse et qu'elle ne résulterait nullement « de la simple indication ou désignation de l'indus- « trie actuelle dans l'acte d'autorisation. »

518. — Faisons d'ailleurs remarquer, nous-même que, dans toutes les questions qui viennent d'être examinées, afin de marquer les effets et la juste portée des droits conférés par les actes d'autorisation à ceux qui les obtiennent, il a été raisonné en vue des réglements généraux; et que les solutions qu'elles ont reçues ne doivent être suivies qu'en l'absence de dispositions spéciales. On le voit notamment, par un précédent d'où il résulte que, sur l'Escaut, la recônstruction des roues de moulins, bien que constituant une simple réparation, ne peut, aux termes d'une ordonnance de l'ancien intendant du Hainaut, du 24 décembre 1785, avoir lieu sans permission sous peine de 300 fr. d'amende. (Voy. ord. 2 janvier 1838, Noël-Mathon.)

519. — Les mêmes principes qui restreignent les

effets des autorisations aux ouvrages dont elles déterminent la nature, en circonscrivent aussi la durée et ne permettent pas de les faire survivre à l'établissement qui en a été l'objet. Il est de l'essence de toute autorisation de ne valoir que pour l'acte en vue duquel elle a été demandée et obtenue. Un moulin élevé sur la rive ou sur bateau, vient-il à être emporté et détruit par les eaux, ce n'est plus à une réparation, mais à une reconstruction qu'on a à songer ; l'ancien établissement a disparu et celui qui le possédait n'a d'autre ressource que d'en édifier un autre. Que dans ce cas, il y ait nécessité de se procurer un titre nouveau, et d'accomplir toutes les formalités voulues pour les actes d'autorisation, c'est ce qui ne saurait tomber en doute. Vainement alléguerait-on l'étendue et l'antiquité des titres ou de la possession qui légitimaient l'existence de l'usine anéantie. (Voy. ordonn. 19 mai 1835, Miramont ; 9 août 1836, moulin du château Narbonnais ; décr. 19 décembre 1855, Puzin.) Il n'est ni titre ni possession qui puisse préjudicier à ces droits du public, dont nous avons reconnu l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité sur les rivières navigables. Il a même été jugé que la faculté accordée à l'acquéreur, dans un acte de vente nationale, de construire une nouvelle usine sur l'emplacement d'un moulin qui lui était vendu, ne le dispensait pas de se pourvoir de l'autorisation administrative. (Voy. décr. 1er février 1851, veuve Baron.) D'après cela, la règle n'est pas moins générale que certaine ; les difficultés de son application ne peuvent naître que de l'appréciation à laquelle on a à se livrer pour distinguer les réparations de la reconstruction. A cet égard, les faits

échappent aux prévisions ; nous devons nous borner à faire remarquer que, dans les usines, c'est le local renfermant le mécanisme qui constitue l'établissement, et que relativement à ce local, c'est le mécanisme qui forme le principal, le local lui-même n'étant que l'accessoire. Cette idée a été déjà indiquée en traitant de l'exemption d'impôt accordée aux constructions nouvelles. (Voy. *sup.* n° 126.)

520. — Les auteurs ne s'accordent pas sur l'appréciation à faire de la situation du propriétaire qui veut rendre à sa destination une usine *abandonnée*. Sous l'ancienne législation, le seul fait d'abandon d'une usine durant dix années emportait la nécessité d'une autorisation pour la remettre en mouvement. (Voy. Fréminville, *Pratique des terriers*, t. III, n° 61.) M. Daviel n'hésite point à condamner cette décision. (Voy. t. I, n° 192, et t. II, nos 680 et 681.) Suivant lui le droit d'effectuer une prise d'eau n'est autre chose qu'un droit de servitude, et il en conclut que les propriétaires d'usines sont fondés à invoquer le principe que les ruines d'un édifice conservent, tant qu'elles subsistent, le droit inhérent à la possession de cet édifice. D'un autre côté, l'auteur du *Traité des usines sur les cours d'eau* (Voy. t. I, p. 404) fait remarquer que cette doctrine ne convient qu'aux cours d'eau non navigables, et que, pour les rivières navigables, tout dépend des conséquences qu'a eues l'inactivité de l'usine, relativement à sa conservation. Nous croyons que c'est ainsi que la question doit se résoudre, mais sans distinction entre les rivières navigables et celles qui ne le sont point.

Si les ouvrages régulateurs n'ont éprouvé aucune

souffrance, ou si leur détérioration n'exige que de simples réparations, à quel titre, par quel motif obligerait-on le propriétaire à se munir d'une autorisation nouvelle? Dirait-on que les exigences de la navigation ont pu se modifier? Cette possibilité n'a pas lieu qu'à l'égard des usines dont le roulement a cessé ; elle leur est commune avec les établissements dont l'exploitation est permanente; or, il y est pourvu, dans un cas et dans l'autre, au moyen du pouvoir laissé au gouvernement d'imposer à tout instant, les modifications commandées par l'intérêt public. Que, si au contraire, la remise en mouvement ne peut avoir lieu sans des reconstructions ou sans un changement dans tout ou partie du système susceptible d'influer sur le régime des eaux, on tombe sous l'empire des règles que nous avons exposées un peu plus haut.

521. — La modification et, s'il y a lieu, la régularisation des usines anciennes sont d'ailleurs, de même que l'autorisation des usines à créer, réservées à l'autorité supérieure. (Voy. arrêté 19 ventôse an VI, art. 9.) Il est vrai que la loi des 26 septembre-6 octobre 1791, tit. 2, art. 16, porte que les propriétaires ou fermiers de moulins ou usines « seront forcés de « tenir les eaux à une hauteur qui ne nuira à per- « sonne, *et qui sera fixée par le directoire du département*, « d'après l'avis du directoire du district ; » mais le conseil d'État, s'appuyant sur la loi des 12-20 août 1790, et les arrêtés des 13 nivôse an V, et 19 ventôse an VI, n'en décide pas moins qu'il n'a jamais appartenu qu'au gouvernement de régler cette matière (Voy. décr. 18 août 1849, Truelle-Mulet) ; et que les

préfets ne peuvent prétendre qu'au droit de prendre, dans les cas particuliers, des mesures urgentes et provisoires. (Voy. ord. 7 avril 1846, Colmc.) Ce n'est que depuis le décret du 25 mars 1852, que ces fonctionnaires ont été investis, en ce qui touche seulement les cours d'eau non navigables ni flottables, du double pouvoir d'autoriser les usines et de modifier les réglements déjà existants. (Voy. art. 4 et décr. 13 avril 1861, tableau D, n° 4.)

522. — Il n'est que trop ordinaire que les poursuites en contravention, pour défaut d'autorisation, donnent lieu, au moins de la part des particuliers qu'elles atteignent, à de graves méprises sur les limites qui circonscrivent les attributions du conseil de préfecture. Quelques explications sur ce point ne seront pas sans utilité.

L'essentiel, dans ces sortes de contestations, est de ne jamais perdre de vue que le conseil de préfecture n'intervient qu'en qualité d'autorité juridique, et que tout ce qui est de l'office de l'administrateur doit lui demeurer étranger.

S'agit-il de la création d'un établissement nouveau ? le tribunal administratif examine et décide 1° si le fait de l'entreprise est constant ; 2° s'il a bien les caractères d'œuvre nouvellement pratiquée sur le cours d'eau. Ces deux points reconnus et déclarés, leurs conséquences, en droit, sont irrésistibles ; ils entraînent : 1° la condamnation à l'amende prononcée par la loi ou le réglement ; 2° la condamnation à la destruction de tous les travaux.

Quant à la condamnation à l'amende, il est de prin-

cipe que nulle excuse n'est admissible, de la part du juge, en matière de contraventions (1).

Quant à la démolition des travaux, il n'est point impossible, sans doute, que leur conservation en tout ou partie, soit susceptible de se concilier avec l'intérêt public. Quelques précautions, de simples changements peuvent suffire pour procurer ce résultat. Mais on comprend que l'appréciation des exigences de l'intérêt public et la détermination des mesures propres à les satisfaire échappent à l'empire du juge, et sont du ressort exclusif de l'administrateur. (Voy. ord. 6 mai 1836, Pain.) La condamnation à la démolition n'est que l'expression du droit extrême de l'administration ; elle a pour effet de mettre les parties à sa discrétion, sous ce rapport. (Voy. décr. 3 mai 1850, Sicard-Duval.)

Les travaux signalés comme répréhensibles ont-ils été effectués dans un établissement ancien, et s'agit-il de décider s'ils ne constituent que de simples réparations, ou s'ils réalisent un changement susceptible d'influer sur le régime des eaux, ou bien s'ils ne doivent pas être considérés comme équivalant à une reconstruction ? Les principes sont les

(1) La loi du 23 mars 1842 a conféré aux conseils de préfecture le droit de réduire, dans l'application, le taux des amendes édictées par les anciens réglements, « jusqu'au vingtième desdites « amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-« dessous de 16 fr. » En ne prononçant qu'une amende moindre ou, à plus forte raison, en ne prononçant aucune amende, ils excéderaient leurs pouvoirs. (Voy. ord. 9 mai 1845, veuve Perret ; décr. 2 août 1848, Quéval.)

mêmes. Après que le conseil de préfecture a apprécié la consistance et les effets des travaux, dans leurs rapports avec l'ancien établissement et le régime des eaux, il ne lui reste plus qu'à faire application de la loi. A-t-il reconnu que le propriétaire de l'usine s'est borné à la réparer, sans la reconstruire ni rien exécuter d'offensif? tout est jugé ; il doit être renvoyé de la poursuite, mal à propos intentée contre lui. Est-ce le contraire qui est déclaré ? y a-t-il eu reconstruction ou changement dans le système régulateur ? la condamnation à l'amende et au rétablissement des lieux dans leur état primitif est encore inévitable, par les raisons exposées tout à l'heure.

523. — Les longs développements dans lesquels nous sommes entré, pour démontrer que les concessions, même les plus anciennes, n'ont pu avoir lieu au préjudice des droits du public, et les considérations que nous avons présentées, pour mettre en lumière le véritable caractère des autorisations octroyées depuis l'époque de la proclamation de l'inaliénabilité du domaine, jusqu'à nos jours, ont justifié à l'avance le principe d'après lequel la jouissance et la conservation des établissements sur les fleuves et rivières navigables sont subordonnées aux exigences de la navigation. Le droit pour l'administration de prescrire librement toutes les mesures et d'exécuter tous les travaux qu'elle juge propres à assurer le cours des eaux et le service de la navigation, en est la conséquence irrésistible. Les lois des 12-20 août 1790, 28 septembre-6 octobre 1791, et l'arrêté du 19 ventôse an VI, lui confèrent expressément ce pou-

voir. Il n'y a ici ni propriété particulière à occuper, ni expropriation à effectuer. Les titres primitifs impliquent virtuellement pour l'administration, la réserve de revenir pour donner s'il y a lieu, satisfaction aux besoins de la navigation, sur la permission accordée. L'arrêt du conseil du 26 juin 1777 avait reconnu et proclamé cette réserve même à l'égard des concessions faites à titre d'aliénation. Ce n'est jamais que l'emploi de l'eau, que l'utilisation des *pentes* en tant qu'il se peut concilier avec l'affectation du fleuve ou de la rivière à la navigation qui a été autorisé et même cédé. Voyons maintenant l'usage de la faculté réservée; comment et à quelle condition s'exerce-t-elle ?

Quelle que soit l'ancienneté et la légitimité de la possession; qu'elle ait été, au commencement, obtenue à titre de faveur ou de récompense ou à prix d'argent, qu'elle procède ou non de ventes nationales, le droit de l'administration ne varie point et le mode de l'exercer est le même. Le préfet ordonne, d'après les plans des travaux généraux, arrêtés par le gouvernement, ou même en se fondant sur les nécessités immédiates et purement locales du service de la navigation, le chômage des usines, la modification des ouvrages qui en dépendent, et même, au besoin, leur suppression. (Voy. ord. 19 mars 1840, Conqueret; 18 avril 1845, Wiard; 3 déc. 1846, Peyrousse; décr. 27 août 1857, Marchand; 15 mai 1858, Dumont.) Les arrêtés pris à cet effet, simplement soumis au recours devant le ministre des travaux publics, ne peuvent être attaqués devant le conseil d'État, si ce n'est qu'on les dénonce comme entachés

d'excès de pouvoir. (Voy. ord. 4 nov. 1835, Petit-Clerc.) Dans tous les cas, le préfet est maître de prescrire l'exécution provisoire de ses mesures. Nous verrons qu'il en est ainsi de tous les arrêtés en matière de grande voirie.

Quant au dommage éprouvé, les usiniers n'ont jamais d'autre ressource que de prétendre à une indemnité; mais cette ressource même, leur est-elle assurée dans tous les cas?

Le droit, pour le gouvernement, de modifier et supprimer les établissements dans l'intérêt de la navigation, a sa raison, on l'a vu, dans la nature et les effets des titres sur lesquels ils reposent. La précarité est inhérente aux droits conférés par les actes d'autorisation; elle forme leur caractère distinctif, à ce point que les particuliers qui les ont acquis et qui les possèdent, n'ont pu méconnaître cette condition. Or, n'est-il pas de l'essence de toute condition réservée dans un contrat, d'exclure, en l'absence de clause contraire, toute demande en dommages et intérêts fondée sur sa réalisation? Ce principe a pour nous une force si incontestable, que nous n'hésitons point à dire qu'en règle générale, il n'est dû ni dédommagement ni indemnité. La jurisprudence est, d'ailleurs, positive en ce sens. (Voy. ord. 8 juin 1831, Beaugrand; 11 mai 1838, Berteau; 14 janvier 1839, Min. trav. publ.; 19 mars 1840, Conqueret; 3 déc. 1846, Peyrousse.)

Cette règle a cependant ses exceptions.

La première est relative aux usines créées en vertu de concessions antérieures à 1566. Il a été établi plus haut que les concessions qui remontent au-delà de

cette époque offraient, quant à la perpétuité des droits conférés, un caractère particulier. On en a conclu qu'il était juste d'allouer une indemnité aux maîtres des usines dont l'existence est fondée sur des titres si anciens, lorsqu'elles viennent à être supprimées, à subir une diminution de force motrice ou à éprouver un chômage temporaire. (Voy. décr. 6 janvier 1853, Leblanc-Daveau ; 7 mars 1861, Ser.)

C'est au concessionnaire à établir l'ancienneté de son usine ; mais il est pas nécessaire qu'il produise l'acte même de concession ; la preuve exigée peut résulter de titres simplement énonciatifs de l'acte originaire. (Voy. ord. 30 mars 1846, de Boisset ; décr. 10 mars 1848, Faucheux.) Il faut seulement remarquer que c'est la construction de l'usine, et non pas simplement le fait de la concession, qui doit être antérieure à 1566. (Voy. ord. 23 août 1845, Rambaud.)

En dehors de ce premier cas d'exception, on demande si, lorsqu'il est prouvé qu'une permission n'a été accordée qu'à titre onéreux, l'indemnité n'est pas due. Les auteurs proposent une distinction. Ils admettent que si la permission a été délivrée moyennant une rente *annuelle*, la rente, formant le prix de la jouissance, en doit partager le sort et être réduite ou prendre fin avec elle ; tandis que s'il y a eu versement d'un capital, ils accordent une indemnité. (Voy. M. Nadault de Buffon, t. I, p. 348.) La solution donnée dans la première hypothèse, nous semble s'appuyer sur une sage appréciation de l'intention présumée qui a présidé au contrat. Dans la seconde, au contraire, nous ne voyons pas ce qu'on pourrait répondre à l'administration, si elle prétendait qu'on n'a entendu

acquérir qu'un droit soumis aux règles générales. Hâtons-nous cependant d'ajouter qu'en fait l'équité prêterait tant de faveur à la réclamation qu'on la verrait sans doute triompher. (Voy. ord. 14 janv. 1839, Min. trav. publ.)

Enfin, nombre d'usines ont été comprises dans les ventes faites par l'État en vertu des lois sur les domaines nationaux. Pour les unes, nulle stipulation spéciale n'a pris place dans les actes; elles ont été adjugées *pour les acquéreurs être mis au lieu et place des anciens concessionnaires* et n'avoir que les droits qu'ils avaient eux-mêmes ; la circonstance qu'ils sont détenteurs en vertu d'une vente nationale est, dès lors, pleinement indifférente. (Voy. ord. 11 mai 1838, Berteau ; décr. 16 nov. 1850, actionnaires des moulins de Moissac.) A l'égard de quelques autres, il résulte des termes du contrat, que l'État a entendu garantir la jouissance des eaux ; et, pour celles-là, la force motrice ne saurait être diminuée sans indemnité. (Voy. ord. 22 mars 1841, Aubertot ; décr. 1er fév. 1851, veuve Baron ; 13 juillet 1866, Launoy.)

Toutes ces règles sont celles indiquées dans un résumé de la législation et de la jurisprudence que je trouve annexé par l'arrêtiste, à une décision du conseil d'État (Voy. ord. 30 mars 1846, de Boisset), et que je n'hésite point à reproduire, afin de ne rien laisser à désirer sur un point si important :

« Les rivières navigables et flottables, écrit M. Lebon, faisaient autrefois partie du domaine de la couronne ; elles font aujourd'hui partie du domaine public, et, à ce titre, elles sont inaliénables. (Voy. ord. de 1669, tit. 27, art. 41 ; lois des 22 nov.-1er déc. 1790, art. 2 ;

28 sept.-6 oct. 1791, sect. 1re, art. 4; Code civil, art. 538.) Cependant si la propriété de ces rivières ne peut, en aucun cas, tomber dans le domaine privé, il peut être permis à des particuliers d'user de leurs eaux pour l'irrigation de leurs propriétés ou le service de leurs usines, en vertu d'une autorisation spéciale du gouvernement. Mais ces permissions, toujours précédées d'une instruction minutieuse,.... sont essentiellement précaires, révocables, subordonnées, dans leurs effets, au besoin de la navigation et à l'exercice du droit qui appartient à l'administration de prendre toutes les mesures et de faire exécuter tous les travaux propres à assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation. (Voy. lois des 8 janv. 1790, sect. 2, art. 2; 12-20 août 1790, chap. VI; 28 sept.-6 oct. 1791, 1re sect., t. II, art. 15 et 16.)

« Ainsi, l'intérêt de la navigation exige-t-il qu'un moulin situé sur une rivière navigable soit supprimé, cette suppression peut être ordonnée par un arrêté pris par le préfet, sauf recours devant le ministre des travaux publics, sans qu'il soit besoin de remplir les formalités prescrites par la loi sur l'expropriation, et sans même qu'aucun recours soit ouvert devant le conseil d'État par la voie contentieuse contre la décision du ministre relative à cet objet. (Voy. ord. 19 mars 1840, Conquerct; 27 novembre 1844, de Beuvry.) Il faudrait en dire autant de la mise en chômage d'un moulin (Voy. ord. 23 décembre 1845, Vivent), et des modifications apportées aux conditions d'existence et au régime des eaux d'une usine dans l'intérêt à la fois et de la bonne direction des eaux et de la sûreté de la navigation. (Voy. ord. 18 avril

1845, Wiard.) Quant aux travaux entrepris par l'administration elle-même ou d'après ses ordres, dans le but d'améliorer le cours des rivières et d'en rendre la navigation plus sûre et plus facile, il est évident que les particuliers ne sauraient s'opposer à leur exécution, quelque ancienne que soit l'existence de leur usine, et quels que soient les dommages que ces usines pourraient en éprouver, soit par suite du chômage temporaire auquel elles seraient exposées pendant l'exécution des travaux (Voy. ord. 16 mars 1842, Baraignes), soit par suite, comme dans l'espèce, de la privation partielle ou totale de leur force motrice, qui serait la conséquence de ces travaux. (Voy. ord. 11 mai 1838, Berteau.)

« Cela posé, et après avoir établi comment dans les divers cas que nous venons d'énumérer, l'intérêt privé est obligé de céder à l'intérêt général, voyons si le propriétaire, dépossédé ou lésé, dans l'exercice de ses droits, peut au moins réclamer du gouvernement une indemnité pour le préjudice qu'il aurait à souffrir.

« A cet égard, trois hypothèses peuvent se présenter : le réclamant justifie-t-il de l'existence régulière et légale de son usine à une époque antérieure à 1566, une indemnité lui est due, car c'est seulement à cette dernière époque que le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne a été proclamé et inséré dans les monuments de notre ancien droit public français. (Voy. édit de Moulins du mois de février 1566.) Auparavant les rois pouvaient disposer et disposaient en effet des biens dépendant du domaine de la couronne, composé de tous les biens compris au-

jourd'hui sous la triple dénomination de biens du domaine public, du domaine de l'État, et de la liste civile, comme de leur propriété privée; de là des aliénations sans nombre faites à titre perpétuel et irrévocable, et, en ce qui concerne notamment le droit d'établir des moulins ou autres usines sur les rivières navigables et flottables, des concessions faites à prix d'argent ou à titre gratuit au profit de divers particuliers qui durent se croire légitimement investis des droits qui leur étaient conférés. L'édit de 1566 a eu pour but de remédier à ces abus pour l'avenir, et on sait que ce but a été bien imparfaitement atteint; mais il eût été injuste, dans tous les cas, de lui donner un effet rétroactif et d'annuler les concessions antérieures faites sous l'empire d'un principe contraire, et dont le caractère, à l'époque à laquelle elles ont été faites, était la perpétuité et l'irrévocabilité.

« Aussi voit-on dans les divers monuments législatifs qui se sont succédé, soit avant, soit après 1789, ces concessions confirmées, et le fait seul de la possession, en l'absence de titres, être même, jusqu'à un certain point, légitimé et sanctionné. Ainsi l'ordnance de 1669 sur les eaux et forêts, titre XXVII, articles 41, 42 et 43, tout en défendant d'établir à l'avenir aucuns moulins, usines, etc., sur les rivières navigables et flottables, et en ordonnant la démolition de ceux qui auraient été construits sans autorisation, réserve les droits qui pourraient être acquis à des particuliers par titres et possession valables, et l'édit de 1683 expliquant le sens de cette réserve et rappelant les principales dispositions d'une déclaration antérieure du mois d'avril 1688, confirme pu-

rement et simplement dans la propriété, possession et jouissance des moulins et autres droits qu'ils pourraient avoir sur lesdites rivières ceux qui rapporteraient des titres de propriété authentiques faits avec les anciens rois, en bonne forme, avant l'année 1566; cet édit confirme également, mais dans la possession seulement desdits moulins et à la charge par eux de payer une redevance annuelle du vingtième du revenu, ceux qui justifieraient d'une possession antérieure à ladite année 1566, et il réunit au domaine les droits dont les détenteurs ne rapporteraient aucuns titres valables de propriété ou de possession antérieurs à 1566. Puis, comme en définitive, il n'est pas dans la nature des choses que le droit des usiniers puisse, dans aucun cas, faire obstacle à l'accomplissement des mesures prescrites par l'administration pour procurer le libre cours des eaux, il est intervenu, le 24 juin 1777, un arrêt du conseil portant réglement pour la navigation des fleuves et rivières navigables et flottables, lequel a ordonné indistinctement la démolition de tous les moulins et autres établissements qui nuiraient au libre cours des eaux et à la navigation, en réservant seulement une indemnité au profit de ceux qui justifieraient de titres ou concessions valables et légitimes prévus par l'ordonnance de 1669.

« Tel était l'état de la législation en cette matière lorsque survint la révolution de 1789. Le premier soin de l'Assemblée constituante fut de faire rentrer dans le domaine national et dans le domaine public une partie des biens qui en étaient abusivement sortis. Une loi fut rendue en conséquence les 22 novem-

bre et 1er décembre 1790 ; et, bien que cette loi, ainsi que celle postérieure et complémentaire du 14 ventôse an VII sur les domaines engagés, semble ne pas devoir s'appliquer aux droits d'usage conférés aux particuliers sur les eaux des rivières navigables et flottables, il est bon de faire remarquer qu'on trouve consacré dans l'une et dans l'autre le principe de la validité des ventes domaniales faites soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, antérieurement à l'année 1566. Ajoutons que l'arrêté du 19 ventôse an VI, destiné spécialement à régler les droits de l'administration et des particuliers sur les cours d'eau navigables et flottables, rend hommage au même principe, lorsqu'après avoir défendu d'établir à l'avenir aucuns moulins, usines, etc., sans l'autorisation du gouvernement, il ordonne la destruction immédiate de ceux-là seulement qui, étant nuisibles à la navigation, ne seraient pas fondés en titres, c'est-à-dire, ainsi que l'indique l'édit de 1683, qui n'auraient pas été valablement autorisés à une époque antérieure à 1566. Quant aux autres, la suppression pourra également en être ordonnée, mais à la charge de payer une indemnité au propriétaire dépossédé, et cette indemnité sera due non-seulement en cas de suppression réelle de l'usine, mais encore au cas où par suite de travaux exécutés par l'État pour assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation, cette usine viendrait à perdre tout ou partie de sa force motrice. (Voy. loi du 16 septembre 1807, art. 48.)

« Ainsi, confirmation des concessions antérieures à l'année 1566 ; droit à une indemnité pour la suppression totale ou partielle des usines qui se trouvent

dans cette catégorie, tels sont les principes qui ressortent de l'étude à laquelle nous venons de nous livrer sur la législation tant ancienne que nouvelle en cette matière. A l'égard des usines au contraire, dont l'établissement est postérieur à l'année 1566, le principe qui domine, c'est celui de la nullité du titre invoqué, et par suite l'absence de toute espèce de droit à une indemnité dans les cas qui viennent d'être indiqués. Cependant une circonstance peut se présenter, et c'est là notre seconde hypothèse, dans laquelle il y aurait lieu à indemnité; cette circonstance, c'est celle où, par suite de vente nationale, il y aurait eu affectation spéciale d'une force motrice déterminée à une usine qui serait ainsi passée des mains de l'État dans celles d'un particulier avec des garanties toutes particulières. Dans ce cas, le respect dû aux ventes de biens nationaux en général, joint aux stipulations spéciales du contrat, fait qu'une indemnité est due, si par suite des travaux exécutés au nom de l'État, il y a perte totale ou partielle de la force motrice de l'usine.

« Mais, et c'est là notre troisième et dernière hypothèse, si le propriétaire ne justifie d'aucun titre authentique antérieur à l'année 1566, ou si, dans l'acte de vente nationale, il n'est fait mention d'aucune force motrice déterminée, dans ces deux cas, aucune indemnité ne sera due. En effet, d'une part, toutes les concessions postérieures à l'année 1566 sont nulles de plein droit, comme contraires au principe de l'inaliénabilité des biens composant anciennement le domaine de la couronne, et elles ne sauraient dès lors servir de base à une action en indem-

nité. D'un autre côté, à défaut dans l'acte de vente nationale de stipulations spéciales, l'État n'a pu transmettre à l'acquéreur que les droits qui appartenaient aux anciens concessionnaires eux-mêmes avec tous les vices dont ils étaient affectés. Remarquons toutefois, qu'on rencontre dans l'administration elle-même une tendance à faire fléchir la rigueur du principe de non-indemnité dans un cas, celui où il serait établi que la permission n'aurait été accordée dans l'origine qu'à titre onéreux et sous la condition d'un capital versé dans les caisses de l'État. (Voy. M. Nadault de Buffon, *Traité des Usines*, t. I, p. 348 ; avis de M. le ministre des travaux publics, *Recueil*, vol. de 1839, p. 50.) En fait, rien n'est plus équitable que cette dérogation à la rigueur du droit qui ne fait, au surplus, que confirmer la règle générale. » (1)

524. — Dans tous les cas, il faut se garder de considérer comme de nature à motiver une demande d'indemnité, les mesures commandées par des exigences de police. Je veux parler des modifications que l'administration est bien souvent dans la nécessité de prescrire pour que les autres maîtres d'usines ou les propriétaires riverains n'aient point à souffrir de la *retenue d'eau* établie au profit d'une usine, et dont l'objet est de fixer le niveau légal de cette retenue.

« On entend par niveau légal d'une retenue, porte

(1) Les principes retracés dans cette note n'ont pas cessé d'être appliqués par la jurisprudence du conseil d'État. Les décisions récentes que nous citerons tout à l'heure en traitant de la compétence en matière d'indemnité reposent sur la même base.

« la circulaire de 1851, la hauteur à laquelle l'usinier « doit, par une manœuvre convenable des vannes « de décharge, maintenir les eaux en temps ordi- « naire, et les ramener autant que possible, en « temps de crue. La fixation de ce niveau doit être « faite de manière à ne porter aucune atteinte aux « droits de l'usine supérieure, et à ne causer aucun « danger aux propriétés riveraines. Ce n'est que « dans l'examen attentif des circonstances de chaque « affaire que MM. les ingénieurs trouveront les « moyens de satisfaire à la première de ces condi- « tions. On ne saurait non plus poser pour la seconde, « des règles générales. La différence à maintenir « entre le niveau de la retenue et les points les plus « déprimés des terrains qui s'égouttent directement « dans le bief, varie avec la nature du terrain, le « genre de culture et le régime du cours d'eau. « A défaut d'usages locaux, et s'il n'est pas reconnu « nécessaire d'adopter des dispositions particulières « que MM. les ingénieurs devront motiver avec soin, « l'administration admet que cette différence doit « être au moins de $0^{m}16$. On ne devra pas cependant « prendre pour base de l'application de cette règle « quelques parties du terrain peu importantes « qui peuvent présenter une dépression exception- « nelle. Lorsqu'au lieu de recevoir directement les « eaux de la vallée, le bief est ouvert à mi-côte et « supérieur à une partie des terrains qui le bordent « la règle précédente n'est plus seule applicable. Il « faut alors que les terrains riverains, inférieurs au « bief, soient protégés contre le déversement des

« eaux par des berges naturelles, ou des digues ar-
« tificielles, dont la hauteur soit au moins de 0m30
« au-dessus de la retenue. Les digues artificielles
« auront en général une largeur de 0m60 en cou-
« ronne et des talus réglés à 3 de base pour 2 de
« hauteur. MM. les ingénieurs ont d'ailleurs à re-
« connaître, dans ce cas, si les eaux de toutes les
« parties de la vallée que la retenue affecte ont un
« écoulement assuré, et à prescrire, s'il y a lieu, les
« dispositions nécessaires pour leur évacuation, en
« tant que les dispositions peuvent être mises à la
« charge de l'usinier. »

Ces prescriptions conviennent aussi bien au cas où il y a lieu de modifier les conditions d'une usine déjà existante qu'à celui où il s'agit d'en créer une nouvelle. Le droit et le devoir de l'administration, quelle que soit la position légale de ces établissements (Voy. ord. 2 mai 1845, Lechêne ; 30 janvier 1847, Lambot), ou les conventions qui ont pu intervenir entre les maîtres d'usines ou entre ceux-ci et les riverains (Voy. ord. 17 janvier 1831, Waerdendriès ; 10 mars 1848, de Villequier), est de prendre les mesures nécessaires pour prévenir tout dommage ou y remédier.

Et comment pourrait-il être, en pareille circonstance, question d'indemnité? « D'une part, ce n'est
« pas l'État qui profite, ce sont les héritages voisins ;
« d'autre part, la propriété n'a jamais été le droit de
« détériorer matériellement la propriété d'autrui. Et
« spécialement, les usines sur cours d'eau n'ont
« jamais été autorisées ou tolérées qu'à la condition,

« exprimée ou sous-entendue, de ne pas devenir un « instrument de malheur (1). » (Voy. M. Jousselin, « *Servitudes d'utilité publique*. t. I, tit. II, chap. I, sec- « tion 3, n° 36 ; ord. 30 janvier 1847, Lambot.)

525. — En traitant de la nature et de l'exercice du pouvoir de modification et de suppression appartenant au gouvernement en matière d'établissements sur les cours d'eau navigables, nous l'avons toujours considéré comme étant en rapport direct avec les intérêts de la navigation ou la protection due aux propriétés riveraines.

Ce point est important à remarquer. Les principes qui viennent d'être exposés n'ont trait qu'aux actes destinés à assurer le service de la navigation, ou à empêcher les jouissances abusives. Les conséquences de travaux publics projetés et exécutés dans tout autre but se règlent, à l'égard des usines, par les mêmes dispositions que pour les autres biens du domaine privé.

526. — Passons aux règles de compétence.

Pour tout ce qui est dommage temporaire, pas de difficulté, le conseil de préfecture est appelé par la loi du 16 septembre 1807 à connaître des demandes d'indemnité.

Quant aux actions fondées sur une diminution de force motrice ou sur la suppression même de l'usine, elles rencontrent d'abord l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807. Cet article porte simplement,

(1) Le maître d'usine n'est pas même fondé, et cela par les mêmes raisons de principe, à répéter contre l'État les frais des travaux qui ont pu être nécessaires pour opérer la réduction de la hauteur d'eau (Voy. ord. 6 août 1839, Roubo.)

qu'au cas de suppression, déplacement, modification de moulins ou autres usines, ou de réduction de l'élévation de leurs eaux, pour exécuter un desséchement, l'ouverture d'une nouvelle navigation ou un pont, il sera d'abord examiné, avant le réglement d'une indemnité : « Si l'établissement des moulins « et usines est légal, ou si le titre d'établissement ne « soumet pas les propriétaires à voir démolir leurs « établissements, sans indemnité, si l'utilité publique « le requiert. » Il n'y avait là autre chose que la prévision et la réserve d'une *question préjudicielle* ; et la jurisprudence ne paraît pas y avoir vu autre chose. Un sieur Majouvel, propriétaire d'un moulin à nef sur la Garonne, avait fait citer l'État devant le tribunal civil d'Agen afin d'obtenir une indemnité pour la suppression de son usine. Le conflit élevé sur cette instance fut confirmé par ces motifs : « Considérant que le « droit de supprimer le moulin à nef dont il s'agit, « droit exercé dans l'espèce, par l'administration « supérieure, n'est pas contesté par le sieur Ma- « jouvel ; qu'il se borne à réclamer une indemnité « pour cette suppression, et qu'il a porté sa de- « mande devant le tribunal d'Agen ; considérant que « cette question d'indemnité est, aux termes de « l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807, subor- « donnée à la question de savoir si l'existence de « cette usine est fondée en titre ; que l'autorité « administrative ayant seule le pouvoir d'autoriser « l'établissement des usines sur les fleuves et ri- « vières navigables, a seule aussi le pouvoir d'ap- « précier les titres et l'état de possession dont exci- « pent les détenteurs de ces usines. » (Voy. ord.

17 mai 1837, Majouvel.) Dans une autre ordonnance également approbative de conflit, le considérant est « que le Tarn est une rivière navigable et flottable « et comme telle, dépendant du domaine public ; que « les titres invoqués par les demandeurs doivent « d'abord être produits devant l'autorité administra- « tive, aux termes des art. 3, 4 et 5 de l'arrêté du « 19 ventôse an VI et de l'art. 48 de la loi du 16 sep- « tembre 1807 ; que d'ailleurs, l'un de ces titres, « celui du 8 octobre 1815, est un acte de concession « émané de la puissance royale, et qu'il ne peut « appartenir à l'autorité judiciaire d'en apprécier le « sens et d'en déterminer les effets. » (Voy. ord. 6 septembre 1842, de Tauriac.) Je lis encore dans une décision de la même nature : « Considérant que « l'action intentée par le sieur de Calvimont contre « l'État a pour objet de se faire déclarer propriétaire « du volume d'eau que le moulin de Lamensans pre- « nait dans l'Adour avant l'interruption de cette « usine, en 1816 ; considérant que pour l'apprécia- « tion de cette demande, il est nécessaire de recon- « naître : 1° si le moulin dont il s'agit est fondé « en titres ; 2° à quelle époque l'Adour a commencé « d'être flottable ; 3° si les anciens droits dont il « pourrait être justifié seraient frappés de déchéance « par suite des changements survenus dans l'état « des lieux et de l'interruption du service de l'usine « en 1816 ; que d'après les lois sus-visées, l'autorité « administrative est seule compétente pour pro- « noncer sur ces divers points : — Art. 1er. L'arrêté « de conflit pris le 16 juin 1846, par le préfet des

« Landes, est confirmé. » (Voy. ord. 27 août 1846, de Calvimont.) Enfin, voici les termes d'une dernière décision d'autant plus remarquable, que, dans la même affaire, la cour de cassation avait déclaré la compétence de l'autorité judiciaire, par un arrêt du 22 mai 1855. Cet arrêt, portant cassation, avait renvoyé la cause devant la Cour impériale de Caen et c'est sur le conflit élevé devant cette cour que le conseil d'État a prononcé comme il suit : « Considérant qu'aux « termes de l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807, « lorsque, pour l'exécution de travaux publics, il y a « lieu de supprimer des moulins ou autres usines, « de les déplacer, modifier ou de réduire l'élévation » de leurs eaux, il doit être examiné, avant d'allouer « une indemnité, si l'établissement des moulins ou « usines est légal, ou si le titre d'établissement ne « soumet pas les propriétaires à voir démolir leurs « établissements sans indemnité, si l'utilité publique « le requiert ; que d'après l'arrêté du 19 ventôse « an VI et cette même loi de 1807, c'est devant l'au- « torité administrative que les propriétaires des « usines doivent faire la justification de leurs ti- « tres. » (Voy. décr. 15 mai 1858, Dumont.) Dans tous ces précédents, l'appréciation et l'interprétation des titres, les questions de navigabilité et l'examen des faits de possession sont seuls revendiqués pour l'autorité administrative, qui ne peut, d'ailleurs, être que le conseil de préfecture puisque, indépendamment de la mission toute spéciale qu'il tient des art. 4, 5 et 6 de l'arrêté du 19 ventôse an VI, il a, d'après l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, com-

pétence générale pour tout le contentieux des travaux publics (1). Il semble donc que nous retrouvions ici le principe que le juge civil est seul juge de toute question de propriété, principe admis et respecté, nous l'avons vu, en matière de délimitation du domaine public et de déclaration de navigabilité.

Cependant, le conseil d'État a été amené par la doctrine qui fait des eaux navigables une *chose publique*, des cours d'eau non navigables une *chose commune* et des unes et des autres une chose qui ne saurait appartenir privativement à personne (V. *inf.*, nº 592), à établir une distinction entre le terrain et les bâtiments occupés par l'usine et la force qui lui donne le mouvement. Tandis qu'il abandonne aux juges civils la question d'indemnité pour les terrains et les bâtiments, il réserve au conseil de préfecture d'en connaître, en ce qui a trait à la force motrice. (Voy. décr. 29 mars 1851, Chevalier; 15 juillet 1852, Cissoigné.) Il considère « que la pente des cours d'eau « n'étant pas susceptible de propriété privée, la sup- « pression totale ou partielle, par suite de l'exécu- « tion des travaux publics, de la force motrice résul- « tant de l'emploi de cette pente, ne constitue qu'un « dommage dont la connaissance appartient aux « conseils de préfecture en vertu des lois des 28 pluv.

(1) Toutefois, le conseil de préfecture doit s'arrêter devant les actes émanés de la puissance souveraine. Le conseil d'État lui interdit, pour se la réserver à lui-même, l'appréciation et l'interprétation des anciens arrêts du conseil, des lettres patentes, et de tous actes du chef de l'État dont la régularité ou le sens sont contestés. (Voy. ord. 2 août 1838, Comp. du canal des Étangs; 22 mars 1841, Gayelin.)

« an VIII et 6 sept. 1807. » (Voy. décr. 28 mai 1852, veuve Ramière ; 27 août 1857, Robo ; 15 mai 1858, Dumont ; 27 février 1861, Guérard Deslauriers.)

527. — La légalité d'une usine une fois reconnue, ce n'est point l'emploi qui a pu être fait, au moment de la concession, de la force motrice concédée, mais l'emploi qui en était fait au jour où un préjudice a atteint le propriétaire, qu'il faut prendre en considération pour déterminer le chiffre de l'indemnité à allouer.

Un sieur Boin était propriétaire du moulin de Vilaines sur l'Auron, rivière déclarée navigable par arrêt du conseil du 23 juillet 1783, et plus récemment, par ordonnance du 22 mars 1831. En 1848, les eaux de cette rivière furent détournées pour l'alimentation du canal du Berry.

Sur la réclamation du sieur Boin, le conseil de préfecture du Cher a décidé, par arrêté, à la date du 24 juillet 1849 : 1° qu'il était dû une indemnité au réclamant pour le dommage qu'il avait éprouvé, soit par chômage, soit par diminution de force motrice résultant des travaux exécutés par l'administration en octobre 1848 ; 2° que cette indemnité devait être fixée eu égard à l'état du moulin au moment de l'exécution desdits travaux.

Recours au conseil d'État par le ministre des travaux publics. Le ministre invoque le principe de l'inaliénabilité du domaine public ; il soutient qu'à partir de la proclamation de ce principe, en 1566, aucun acte n'a pu étendre la concession antérieurement faite, et il en conclut que c'est à l'état du moulin en 1566 qu'il faut se reporter, sans tenir aucun

compte des améliorations ultérieurement réalisées. Et cette distinction est d'autant plus importante dans le cas actuel, dit le ministre, que le sieur Boin vient de reconstruire son usine à neuf, suivant le système américain, ce qui en a notablement augmenté la valeur.

Le sieur Boin répond que le recours du ministre repose sur une confusion. Sans doute, pour savoir si une indemnité est due, il faut remonter à 1566 et voir si le moulin existait antérieurement à cette époque. Mais il n'en saurait être de même quand il ne s'agit plus que de fixer le chiffre de l'indemnité : c'est une opération toute d'équité ; il faut rendre le propriétaire indemne, et, pour cela, lui accorder nécessairement la valeur réelle et actuelle de sa chose. Le ministre a raison de dire qu'aucun acte postérieur à 1566 n'a pu légalement augmenter l'étendue de la concession. Aussi n'est-ce pas pour une augmentation survenue dans sa concession que le défendeur réclame une indemnité ; il demande seulement qu'il lui en soit accordé une pour les améliorations qu'il a pu réaliser successivement *dans les limites de sa concession primitive*. Ainsi, sans modifier en rien, soit la chute d'eau, soit la quotité de la dépense de son usine, il a trouvé le moyen de mieux utiliser cette chute, de tirer un meilleur parti de cette eau ; il a installé dans son usine des mécanismes plus parfaits et qui lui permettent de faire un meilleur emploi de la même concession. En tout cela il n'a agi que comme un bon propriétaire et dans les limites de son droit. Il demande qu'il lui soit tenu compte de tous ces perfectionnements.

Ces conclusions ont, en effet, été accueillies : « Vu « l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807, les art. 42, « 43 et 44 de l'ordonnance d'août 1669, l'arrêt du « conseil du 23 juillet 1783 et l'ordonnance du 22 mars « 1831 ; considérant qu'il n'est pas allégué par le « ministre que le sieur Boin ait employé pour son « usine une force motrice supérieure à celle qui lui « avait été concédée antérieurement à 1566, ou à la « navigabilité de la rivière, si elle est postérieure à « cette époque, ni qu'il ait modifié irrégulièrement « l'état de ladite usine ; que dès lors il y a lieu de « prendre pour base de l'indemnité à allouer au sieur « Boin, pour chômage ou diminution temporaire de « force motrice de son usine, la valeur de ladite usine « eu égard à la force motrice à lui légalement con- « cédée et régulièrement utilisée au moment du chô- « mage total ou partiel.... — Art. 1er. Les experts « nommés en vertu de l'arrêté du conseil de préfec- « ture du 24 juillet 1849, prendront pour base d'éva- « luation de l'indemnité à allouer au sieur Boin la « valeur de son usine au moment du chômage total « ou partiel de ladite usine. » (Voy. décr. 25 janvier 1851, Boin.)

528. — On voit que le conseil d'État prenait soin d'exclure non-seulement toute extension qui aurait pu être donnée à la concession depuis 1566, mais aussi toute modification qui aurait pu être *irrégulièrement* apportée au régime de l'usine. Cette dernière réserve qui avait surtout une grande importance pour les usines établies sur les cours d'eau non navigables (Voy. décr. 22 nov. 1851, Mocquet ; 29 nov. 1851, Rouyer), ne se rencontre plus dans les décisions

intervenues depuis 1866. Nous exposerons les motifs de ce revirement de jurisprudence lorsque nous aurons à traiter du droit à indemnité pour les propriétaires d'usines sur les cours d'eau non navigables.

529. — On ne saurait attendre de nous la détermination des divers éléments du travail confié aux experts. Nous nous contenterons de dire à cet égard que, pour les indemnités à raison de chômages, les divers articles de dépenses, tels qu'entretien des machines, coût de patente, frais généraux d'exploitation, intérêts des capitaux employés, doivent entrer dans l'évaluation. (Voy. ord. 6 févr. 1831, Brun.)

La perte de l'achalandage n'est pas non plus à omettre parmi les causes de préjudice. (Voy. ord. 11 nov. 1836, Millet.) Il peut, d'ailleurs, être fait compensation de tout ou partie de l'indemnité avec la plus-value résultant pour l'usine des travaux qui ont occasionné le chômage. (Voy. décr. 26 août 1858, Bullot.)

530. — Quant aux intérêts de l'indemnité, ils ne sont dus qu'à compter du jour où ils ont été spécialement et expressément demandés. (Voy. ord. 10 août 1844, d'Argent ; décr. 22 février 1851, Tronchon ; 29 nov. 1851, Rouyer.) Le conseil d'État, à la différence de ce qui a eu lieu devant la cour de cassation (Voy. arr. 8 août 1833, 5 nov. 1834), n'admet pas que les intérêts de la somme due pour réparation d'un préjudice puissent être alloués à partir de la demande principale, comme faisant partie intégrante et nécessaire du principal lui-même.

531. — Nous avons, en matière d'indemnités et d'entreprises contraires aux permissions, uniquement

raisonné d'après les principes de la domanialité, pour ménager aux règles leur plus grande généralité. L'instruction de thermidor an VI prescrit bien l'insertion, dans les ordonnances d'autorisation, de deux clauses destinées, l'une à interdire tout recours en indemnité, l'autre à rappeler au permissionnaire l'obligation de se conformer aux dispositions de son titre, sous peine de le voir révoquer et d'être condamné à remettre à ses frais les lieux en leur ancien état ; mais elle ne se propose en cela que de prévenir de funestes illusions. Les droits du gouvernement sont indépendants de toute réserve plus ou moins expresse. Nous verrons d'ailleurs, plus tard, que la clause de non-indemnité, en matière de cours d'eau non navigables, a soulevé de graves controverses, et que cette clause n'est plus regardée comme légale, si ce n'est à titre de réserve de l'exercice du pouvoir de police.

532. — On rencontre dans l'ordonnance de 1669 une disposition spéciale dont l'objet est de prévoir les chômages que le passage des bateaux ou du flot entraîne pour certaines usines, et qui détermine un chiffre pour le réglement de l'indemnité à la charge des mariniers. « Réglons et fixons, porte l'ordonnance, « le chômage de chacun moulin qui se trouvera établi « sur les rivières navigables et flottables, avec droits, « titres et concessions, à quarante sols pour le temps « de vingt-quatre heures, qui seront payés aux pro- « priétaires des moulins ou leurs fermiers et meu- « niers, par ceux qui causeront leur chômage par « leur navigation et le flottage ; faisant très-expresses « défenses à toutes personnes d'en exiger davantage, « ni retarder en aucune manière la navigation et le

« flottage, à peine de mille livres d'amende, outre les « dommages-intérêts, frais et dépenses qui seront « réglés par nos officiers de maîtrise, sans qu'il puisse « y être porté aucune modération (1). » Un édit de 1672, dont l'objet principal est de faciliter l'approvisionnement de Paris, a reproduit la même disposition dans les termes suivants : « Quand aucuns « moulins construits par titres authentiques sur les « rivières et ruisseaux flottables, tournans et tra- « vaillans actuellement, chômeront au sujet du pas- « sage des bois flottés, sera payé pour le chômage « d'un moulin, pendant vingt-quatre heures, de « quelque nombre de roues que le corps du moulin « soit composé, la somme de quarante sous, si ce « n'est que les marchands ne soient en possession « de payer moindre somme auxdits propriétaires « desdits moulins, ou leurs meuniers, auquel cas « sera payé suivant l'ancien usage.... » (Chap. XVII, art. 13.) — La cour de cassation a eu occasion de décider, par un arrêt du 27 juillet 1808, que cette partie de notre ancienne législation n'avait pas été abrogée par les lois nouvelles. Depuis, le taux de l'indemnité a été porté au double par l'art. 1er de la loi du 28 juillet 1824, ainsi conçu : « Les droits réglés « par les art. 13 et 14 du chap. XVII de l'ordonnance « du mois de décembre 1672, seront portés à 4 fr., « au lieu de 40 sous, pour chômage d'un moulin « pendant vingt-quatre heures, quel que soit le « nombre des tournans.... »

(1) A l'égard de l'amende que l'ordonnance défend de modérer, voy. *infrà*, n° 491.

Il est évident que ces lois n'ont en vue qu'une question de dommage à débattre entre particuliers (Voy. ord. 5 mai 1830, Moitet); que la loi du 16 septembre 1807 doit par conséquent rester étrangère à leur application ; et que cette application est du ressort des juges du droit commun.

On a demandé si la loi de 1824 avait entendu statuer pour toutes les rivières navigables ou flottables. La raison de douter provient de ce que, cette loi s'étant bornée à modifier l'édit de 1672, qui n'était relatif qu'à la Seine et à ses affluents, l'ancienne fixation de 2 fr. semble avoir été maintenue pour les autres cours d'eau; et c'est l'opinion professée par M. Garnier et M. Duvergier (*Collect. des lois*, note sur la loi du 28 juillet 1824). MM. Proudhon (*du Dom. publ.*, nº 1212), et Tarbé (*Dict.*, p. 38), enseignent, au contraire, que la loi de 1824 est générale. Le premier de ces auteurs répond avec raison, suivant nous, à l'argument pris de la spécialité de l'édit de 1672, que ses dispositions sur l'estimation du chômage se confondent avec celles de l'ordonnance de 1669; et ils font valoir l'un et l'autre qu'il y a même motif de décider pour toutes les usines, quel que soit le lieu de leur situation.

533. — Tout ce que nous avons dit sur la nécessité, les formes et les effets des autorisations prescrites pour l'établissement des usines sur les rivières navigables s'applique à leurs dérivations et même aux canaux d'amenée établis dans un intérêt purement privé. (Voy. ord. 9 août 1836, Deprast; 25 mai 1832, Apté ; 8 mars 1844, Hirt.)

534. — Pour terminer le sujet, il nous reste à pré-

voir le cas où l'existence d'un établissement ne repose sur aucun titre ou ne repose que sur une permission nulle. L'intérêt le plus pressant du possesseur est de se retirer devant l'administration pour faire légaliser sa position. La voie à suivre et les formalités à remplir sont absolument les mêmes que pour les établissements à former. La possession plus ou moins ancienne ne préjudicie à aucun des droits de l'administration, quant au réglement de l'usine. (Voy. ord. 23 avril 1836, Vigule.) Mais pour concevoir quelle importance elle peut avoir pour l'appréciation des oppositions suscitées par l'intérêt privé, qui est toujours du domaine de la juridiction du droit commun, il suffit de remarquer que le défaut de titre délivré par l'autorité administrative n'a pu mettre obstacle aux effets civils de la possession vis-à-vis des particuliers.

535. — Après avoir traité des concessions dont les cours d'eau navigables ou flottables peuvent faire l'objet dans l'intérêt de l'industrie, nous avons à dire un mot des emprunts qui peuvent leur être faits dans l'intérêt de l'agriculture.

Il en est des prises d'eau pour l'irrigation comme de l'emploi des courants pour le roulement des usines, elles sont subordonnées à une autorisation. L'art. 48, tit. XXVII, de l'ordonnance de 1669 porte à cet égard : « Défendons à toutes personnes de dé-« tourner l'eau des rivières navigables et flottables, « ou d'en affaiblir ou altérer le cours par des tran-« chées, fossés ou canaux, à peine contre les contre-« venants d'être punis comme usurpateurs, et les « choses réparées à leurs dépens. » On pourrait

croire que cette disposition a été abrogée par l'art. 4, tit. I, sect. 1, de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, ainsi conçu : « Nul ne peut se pré« tendre propriétaire exclusif d'une rivière navi» gable ou flottable ; en conséquence, tout pro« priétaire riverain peut, en vertu du droit commun, « y *faire des prises d'eau,* sans néanmoins en détourner « ni embarrasser le cours d'une manière nuisible au « bien général de la navigation établie. » Mais si l'on combine les deux membres, si étroitement liés, dont cet article se compose, on voit qu'il a eu principalement pour objet de protester contre toute prétention exclusive à l'avantage à tirer du voisinage des rivières navigables. D'un autre côté, l'ordonnance de 1669, bien que renfermant une défense absolue, n'interdisait pas les concessions de prise d'eau, qui étaient au contraire très-fréquentes sous l'ancienne monarchie ; son effet pratique se réduisait à prévenir toute entreprise qui n'aurait pas été autorisée. Or, la loi de 1791, en imposant aux propriétaires riverains la condition de ne détourner ni embarrasser le cours de la rivière d'une manière nuisible au bien général et à la navigation, arrivait à peu près au même résultat ; car, les simples particuliers ne pouvant pas se rendre juges des exigences de l'intérêt public, il s'ensuivait que, sous l'empire de cette loi, comme sous celui de l'ordonnance, leur droit était subordonné à l'appréciation de l'autorité administrative, que la loi du 22 déc. 1789 avait déjà chargée de la conservation des rivières. Aussi l'arrêté du 19 ventôse an VI s'est-il appuyé sur les deux législations pour enjoindre aux administrations centrales de veiller « à ce que

« nul ne détourne le cours des eaux des rivières et « canaux navigables ou flottables, et n'y fasse de « prise d'eau ou saignée pour l'irrigation des terres « *qu'après y avoir été autorisé par l'administration cen-* « *trale, et sans pouvoir excéder le niveau qui aura été* « *déterminé.* » (Voy. art. 10.) Le Code Napoléon n'a donc pas innové en n'accordant, par son art. 644, le droit d'irrigation qu'à « celui dont la propriété borde « une eau courante, autre que celle qui est déclarée « dépendance du domaine public. » (Voy. néanmoins, Albisson, *Disc. au Corps législ.*, Fenet, t. II, p. 320.)

536. — Il semble, d'après les termes de l'arrêté du 19 ventôse, que l'autorisation du préfet, qui remplace l'administration centrale, serait suffisante ; mais il était déjà de jurisprudence qu'un décret du gouvernement était nécessaire (Voy. Daviel, *Cours d'eau*, t. II, n° 374 ; ord. 12 janvier 1844, ministre de la guerre ; 23 décembre 1844, de Séjourné), lorsque le décret du 25 mars 1852 a tranché la question en sa faveur, en n'abandonnant aux préfets que l'*autorisation des prises d'eau faites au moyen de machines, et qui, eu égard au cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime.* (Voy. *sup.*, t. Ier, n°s 278 et suiv.)

537. — Les termes de l'ordonnance de 1669 sont assez généraux pour embrasser tous actes quelconques qui seraient de nature à affaiblir le cours des rivières. (Voy. ord. 23 décembre 1844, Dietsch ; 31 mars 1847, Balias de Soubran.)

La peine applicable en cas de contravention est,

sauf la faculté de réduction accordée par la loi du 23 mars 1842, celle de 500 fr. d'amende prononcée par l'art. 4 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777.

538. — Une question commune aux autorisations d'usines et aux concessions de prises d'eau, avant la loi du 16 juillet 1840, était celle de savoir si le gouvernement pouvait les accorder moyennant redevances. Le doute ne provenait pas de ce que les choses du domaine public sont, par leur nature affectées à la jouissance commune des citoyens ; car cette jouissance, considérée quant aux bénéfices qu'elle procure, ne diffère en rien de celle qu'on exerce sur les choses privées. Mais il était de règle que l'État ne peut se créer une source de revenus qu'autant que le principe en a été consacré par une loi, et que la loi de finances en a, de plus, autorisé la perception ; et c'est en se fondant sur ce motif que le conseil d'État, consulté sur plusieurs projets d'ordonnances à l'effet de concéder, moyennant redevance, diverses chutes et prises d'eau sur des canaux et des rivières canalisées, avait émis, à la date du 8 mai 1839, l'avis qu'il n'y avait pas lieu, dans l'état de la législation, d'adopter les projets proposés. Toutefois, le conseil « n'avait pas hésité à déclarer, re-
« lativement au principe même des redevances,
« abstraction faite de la question de légalité, que
« l'application de ce principe serait utile, non-seu-
« lement parce qu'elle procurerait équitablement
« des ressources à l'État en échange des avantages
« concédés par lui, mais surtout parce qu'elle pré-
« serverait l'administration des inconvénients atta-

« chés aux concessions gratuitement et discrétion-
« nairement accordées ; » et en conséquence, il
« ajouta qu'il y avait lieu de présenter à l'examen des chambres une disposition dont l'objet serait d'autoriser le gouvernement à stipuler dans les ordonnances de concessions de chutes et prises d'eau, le paiement au profit du Trésor de redevances fixées par adjudication publique, quand la disposition des lieux le permettrait, et en tous cas proportionnées aux avantages dont l'État accorderait la jouissance révocable. Ce vœu a été satisfait par l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1840, dont la disposition est rappelée, chaque année, dans la loi du budget.

L'instruction du 23 octobre 1851 pour le réglement des usines trace en ces termes les devoirs des ingénieurs et des préfets en ce qui a trait aux redevances :
« Sur les cours d'eau navigables ou flottables, comme
« il s'agit d'une concession temporaire et révocable
« sur le domaine public, concession qui est soumise
« à une redevance conformément à la loi de finances
« du 16 juillet 1840, il y a lieu de déterminer le vo-
« lume d'eau concédé, en fixant les dimensions des
« prises d'eau. Quant à la quotité de la redevance,
« elle devra être établie en prenant pour base, dans
« chaque localité, la valeur de la force motrice. Les
« propositions qui vous seront faites à cet égard par
« MM. les ingénieurs devront être communiquées à
« M. le directeur des domaines dont l'avis sera joint
« au dossier, ainsi que le consentement du pétition-
« naire. » (Voy. encore, *sup.*, t. 1er, n° 279, la circulaire ministérielle du 27 juillet 1852.)

Art. 4. — Conservation des cours d'eau navigables et flottables Endiguement. — Curage.

539. — L'ordonnance de 1669, titre XXVII, art. 40, défend de tirer terres, sables et autres matériaux, à six toises près des rivières navigables, à peine d'une amende, dont le chiffre a été porté par l'art. 4 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777 de 100 à 500 livres. (Voy. ord. 26 août 1842, Cormier.)

540. — Il est également interdit de faire aucuns murs, plants d'arbres, amas de pierre, de terres et de fascines, et autres constructions ou autres empêchements quelconques sur ou au long des rivières et canaux navigables, à peine de 1,000 fr. d'amende et de démolition desdits ouvrages (Voy. ord. 1669, tit. XXVII, art. 42; arr. du C. de 1777, art. 1; ord. 7 fév. 1837, Allard; 23 février 1841, héritiers de la Roussière; 24 janv. 1846, Alibert; décr. 11 avril 1848, Polouet; 10 septembre 1856, Robert-Bayard); et de jeter dans le lit ou sur le bord desdites rivières et canaux aucuns immondices, pierres, graviers, bois, paille ou fumiers, et rien qui puisse en embarrasser et altérer le lit, à peine de 500 fr. d'amende.

(Voy. ord. 1669, même art. ; arr. 1777, art. 4 ; décr. 26 février 1863, Fourcade.)

C'est l'art. 1er, et non l'art. 4, de l'arrêt du conseil qui devrait être appliqué en cas de dépôt de graviers et autres matériaux destinés à former un remblai. (Voy. ord. 4 mai 1843, Aviat.)

Ce dernier article défend encore, à peine de 500 fr. d'amende, de mettre rouir du chanvre dans les rivières navigables. Ce fait, considéré comme nuisible à la navigation, constitue donc un délit de grande voirie. (Voy. ord. 4 février 1824, Bruard ; 4 novembre 1824, Faucher ; 30 novembre 1841, Prunier.) On pourrait aussi l'envisager, au point de vue de la conservation du poisson, comme un délit de pêche rentrant dans les termes de l'art. 25 de la loi du 15 avril 1829. (Voy. ord. 16 janv. 1822, Bonnerue ; 11 janv. 1826, Girardin ; Proudhon, *du domaine public*, n° 895.) Nous devons néanmoins faire remarquer, sur ce point, qu'un article du projet de loi sur la pêche fluviale défendait expressément le rouissage dans les eaux courantes, et que la chambre des pairs supprima cet article comme contraire aux intérêts des cultivateurs. Enfin, considérés sous le rapport de la salubrité publique, les dépôts de ce genre relèvent de l'autorité municipale qui peut les prohiber ou les subordonner aux conditions qu'elle juge convenables. (Voy. *sup.* t. Ier, n° 709.)

541. — Aux termes de l'art. 3 du même arrêt, *les riverains, mariniers ou autres sont tenus de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements étant de leur fait ou à leur charge, dans le lit des rivières navigables ou sur leurs bords, à*

peine de 500 fr. d'amende et d'être en outre contraints au paiement des frais d'enlèvement. (Voy. décr. 6 janv. 1849, Lenormand; 1er décembre 1852, Fresquet; 23 mai 1861, Coquard.)

L'infraction aux réglements de police relatifs à la circulation des bateaux ou à leur stationnement tomberait sous l'application de cet article, qui a eu pour objet de prévenir tous les faits de nature à mettre obstacle à la sûreté et à la liberté de la navigation. (Voy. décr. 19 janvier 1849, Bourgeois; 8 février 1864, Fessard et Guérin.)

Les mesures protectrices de la loi devaient s'étendre au chemin de halage, qui est un accessoire obligé de la navigation. L'ordonnance de 1669, tit. XXVIII, art. 7, défend aux propriétaires riverains de « planter arbres (Voy. ord. 6 déc. 1844, Eyriaud; « 24 juillet 1845, Smetz), et tenir clôture (Voy. ord. « 8 juillet 1829, Duperrier; 18 janv. 1844, Goupil) « ou haies plus près que trente pieds du côté que « les bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord, « à peine de 500 livres d'amende, confiscation des « arbres, et d'être les contrevenants, contraints à « réparer et remettre les chemins en état à leurs « frais. » (Voy. encore arrêt du C. de 1777, art. 2.) Les labours sont permis, à moins de réglements particuliers qui les interdisent (Voy. ord. 1er juin 1843, Gaignet), et pourvu qu'ils ne soient pas exécutés dans la zone de 24 pieds qui doit demeurer entièrement libre. (Voy. *sup.*, n° 458, et ord. 15 avril 1843, Cœur-de-Roy.)

La même règle nous paraît devoir s'appliquer aux dépôts d'arbres et de matériaux. (Voy. ord. 17 janv.

1838, Bruno-Lemarchand ; 25 avril 1842, Bourgeois ; 4 mai 1843, Grenet ; 18 novembre 1847, Dubernet.)

542. — Quant aux arbres plantés sur le chemin de halage, un conseil de préfecture, le conseil de préfecture du Nord, avait pensé que, par l'effet du décret du 10 avril 1812, l'art. 101 du décret du 16 décembre 1811, qui défend aux propriétaires riverains des routes de couper sans autorisation les arbres plantés sur leur propre terrain, leur était devenu applicable. Mais le conseil d'État a considéré, avec raison, que si le décret de 1812 a étendu aux canaux et rivières navigables le titre IX du décret du 16 déc. 1811, contenant réglement sur la construction, la réparation et l'entretien des routes, la même extension n'a pas été donnée à l'art. 101 dudit décret compris sous le titre VIII. (Voy. décr. 14 juin 1851, Dufont.)

L'art. 11 de l'arrêt du conseil de 1777 place sous la protection et la sauvegarde du roi tous les ponts, chaussées, pertuis, digues, hollandages, pieux, balises et autres ouvrages publics, construits pour la sûreté et la facilité de la navigation et du halage sur et le long des rivières navigables et flottables, et punit les dégradations ou destructions qui y seraient commises d'une amende arbitraire, variant, aujourd'hui, entre un minimum de 16 fr. et un maximum de 300 fr. (Voy. *inf.*, n° 591), outre la réparation des choses endommagées. Cette disposition a été appliquée, en ce qui touche le chemin de halage, aux dégradations occasionnées par des charrois (Voy. ord. 27 déc. 1844, Cie du chemin de fer d'Orléans) ; au fait même de l'avoir emprunté avec une charrette, d'y

être passé à cheval ou d'y avoir conduit des bestiaux (Voy. ord. 20 avril 1840, Kerriou; décr. 20 juillet 1859, Lafargue ; 19 mars 1864, Brohon) ; à un enlèvement de terres et gazons (Voy. ord. 12 avril 1844, Lepelletier) ; et à une simple infraction par des mariniers aux dispositions d'un arrêté réglementaire pris par le préfet à l'effet d'assurer sa conservation. (Voy. décr. 1er juin 1850, Salze ; 28 décembre 1858, Cardon.)

543. — De toutes les dispositions que nous venons de parcourir, et dont le commun objet est de protéger les voies de navigation, les plus graves, sans contredit, sont celles qui subordonnent à une autorisation préalable, l'exercice pour les riverains, du droit d'user et disposer que la loi civile garantit comme la conséquence directe et immédiate du droit de propriété. Telle est cependant la grandeur de l'intérêt qui a commandé cette restriction qu'on ne saurait se refuser à l'accepter dans sa plus extrême portée. En principe, l'obligation imposée à chacun de demander et d'obtenir l'autorisation préalable de l'administration pour tous travaux à exécuter sur ou au long des fleuves et rivières navigables, ne cesse pas même en présence des dangers que les eaux peuvent faire courir aux héritages voisins. Le propriétaire, qui se voit dans la triste nécessité de construire des bâtardeaux, terrasses, digues ou tous autres ouvrages pour contenir les eaux et défendre son champ, est tenu de demander et d'attendre une permission. (Voy. décr. 22 février 1850, Dartigue.) On a craint de laisser l'intérêt public à la merci d'entreprises conçues sans règle ni mesure, en vue seu-

lement de l'intérêt particulier. Il est facile de comprendre, en effet, que des travaux peu importants en apparence, exécutés soit au bord, soit dans le lit des rivières, peuvent influer sur le régime des eaux et le compromettre au préjudice des propriétés situées sur les autres points de la rive, et au préjudice de la navigation elle-même.

Ce n'est que dans le cas d'urgence que le maître de l'héritage menacé ou atteint est en droit de se considérer comme autorisé à devancer l'autorisation. (Voy. ordonn. 16 janvier 1828, hospices de Troyes ; 26 juillet 1844, Dauvet.) Et, à cet égard, il importe de le prémunir contre toute illusion. Le conseil d'État ne se prête guère à entrer lui-même dans l'appréciation de l'urgence ; ce n'est qu'autant que le fait de l'urgence est reconnu par l'administration, ou tout au moins, qu'il en trouve la constatation dans les pièces émanées de ses agents, que le conseil d'État le tient pour certain.

544. — Les riverains proprement dits ne sont pas seuls assujettis, sous ce rapport, à des servitudes d'utilité publique ; les propriétaires de terrains submersibles dans les vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs principaux affluents, ne peuvent établir aucune digue sans qu'une déclaration ait été faite préalablement à l'administration qui a le droit d'interdire ou de modifier le travail. Toute digue établie dans les mêmes vallées et qui est reconnue faire obstacle à l'écoulement des eaux ou restreindre d'une manière nuisible le champ des inondations, peut être déplacée, modifiée ou supprimée par ordre de l'administration, sauf le paiement,

s'il y a lieu, d'une indemnité à régler conformément aux dispositions du titre XI de la loi du 16 sept. 1807, c'est-à-dire par le conseil de préfecture et, en appel, par le conseil d'État. (Voy. L. 28 mai 1858, art. 6 et 7.)

On doit considérer comme submersibles les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les levées qui protègent les vallées venaient à être rompues ou supprimées. (Voy. *ibid.*) Ces surfaces sont, d'ailleurs, indiquées sur des plans généraux dressés, après enquête, par l'administration, approuvés par des décrets délibérés en conseil d'État et qui restent déposés à la mairie de chaque commune intéressée, de manière à ce que tout propriétaire puisse en prendre connaissance. (Voy. décr. 15 août 1858, art. 12 et suiv.) Tant que le décret déterminant les limites des parties submersibles n'est pas intervenu, les propriétaires conservent toute leur liberté. (Voy. décr. 13 déc. 1860, Marchand.)

545. — Le propriétaire qui désire exécuter des digues dans un terrain submersible, adresse sa déclaration au préfet qui statue, sauf recours au ministre des travaux publics. S'il n'est pas intervenu d'arrêté préfectoral dans le délai d'un mois à partir de l'enregistrement de la déclaration dans les bureaux de la préfecture, le propriétaire peut exécuter les travaux, sans préjudice du droit toujours réservé à l'administration de déplacer, modifier ou supprimer, moyennant indemnité, la digue qui aura été construite. (Voy. *ibid.*, art. 16, 17 et 18.) Le pouvoir exercé par le préfet et le ministre lorsqu'ils interdisent, prescrivent de modifier ou même de supprimer un travail nuisible au cours des eaux et susceptible d'aggraver le danger

des inondations, n'est autre que le pouvoir de police. Cette considération, et la réserve expresse d'une indemnité pour le propriétaire atteint par l'une de ces mesures, doivent faire décider qu'elles ne comportent aucun recours par la voie contentieuse.

546. — L'ordre des idées nous amène à parler des endiguements en général.

L'administration peut avoir à faire établir des digues soit pour l'amélioration de la navigation, soit pour la défense de la propriété privée, soit enfin pour mettre les villes à l'abri des inondations.

Les travaux à entreprendre dans l'intérêt de la navigation sont projetés, arrêtés et exécutés dans les conditions et suivant les règles tracées pour tous les travaux d'utilité publique. Mais ces sortes de travaux ont cela de particulier que, en même temps qu'ils viennent en aide à la navigation, leurs résultats apportent, le plus ordinairement, un grand profit à des particuliers ou même à des communautés, soit en provoquant des alluvions qui s'incorporent aux propriétés riveraines, ou en les garantissant de l'action des eaux, soit en enrichissant un département, un arrondissement ou une municipalité dont les communications deviennent plus faciles, ou dont le territoire gagne en étendue et en valeur. Il était dès lors assez juste de chercher à ménager à l'État la possibilité de demander aux particuliers et aux départements, arrondissements ou communes, de prendre dans les dépenses une part proportionnée à l'intérêt qu'ils peuvent avoir à la confection des ouvrages.

Les art. 28 et 29 de la loi du 16 sept. 1807 prévoient le cas où un ou plusieurs départements, un ou plu-

sieurs arrondissements seront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire par l'ouverture d'un canal de navigation ou le perfectionnement de la navigation d'une rivière, et le cas où il y aura lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de flottage, c'est-à-dire d'une voie de navigation d'intérêt local. Pour le premier cas, la loi déclare que les départements et arrondissements intéressés seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux, par voie de centimes additionnels aux contributions, jusqu'à concurrence de moitié de la dépense. Pour le second cas, elle met les travaux à la charge des départements, arrondissements et communes, et le gouvernement n'a à fournir des fonds qu'autant qu'il le juge convenable. Dans les dispositions contenues dans les deux articles 28 et 29, il n'est, en définitive, question que du concours à donner par les départements aux travaux entrepris par l'État et de celui à donner par les communes aux travaux départementaux. Nous verrons, lorsque nous traiterons des travaux publics, ce qu'il est advenu des principes posés à cet égard par la loi de 1807.

547. — Les art. 30, 31 et 32 ont un tout autre objet ; ces articles sont conçus ainsi :

« Art. 30. Lorsque, par suite des travaux déjà « énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouver- « ture de nouvelles rues, par la formation de places « nouvelles, par la construction de quais, ou par « tous autres travaux publics généraux, départemen- « taux ou communaux, ordonnés ou approuvés par « le gouvernement, des propriétés privées auront

« acquis une notable augmentation de valeur, ces « propriétés pourront être chargées de payer une « indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de « la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le « tout sera réglé par estimation dans les formes déjà « établies par la présente loi, jugé et homologué par « la commission qui aura été nommée à cet effet.

« Art. 31. Les indemnités pour paiement de plus-« value seront acquittées au choix des débiteurs, en « argent ou en rentes constituées à quatre pour cent « net, ou en délaissement d'une partie de la pro-« priété, si elle est divisible : ils pourront aussi « délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments « dont la plus-value donne lieu à l'indemnité, et ce « sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait « l'objet avant l'exécution des travaux desquels la « plus-value aura résulté.

« Art. 32. Les indemnités ne seront dues par les « propriétaires des fonds voisins des travaux effectués « que lorsqu'il aura été décidé, par un réglement « d'administration publique rendu sur le rapport du « ministre de l'intérieur, et après avoir entendu les « parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application des « deux articles précédents. »

Ici il ne s'agit plus d'une part à supporter dans les dépenses de travaux projetés, il ne s'agit plus d'une appréciation à faire du plus ou moins d'intérêt que des départements, arrondissements ou communes peuvent avoir à l'exécution de ces travaux. Le législateur se place en face d'un résultat acquis, d'une amélioration réalisée à l'avantage de propriétés privées, et il demande aux maîtres de ces propriétés de

tenir, dans une certaine mesure, compte à l'État, au département ou à la commune, du bénéfice particulier que leur a procuré le travail entrepris, exécuté et payé à titre de travail d'utilité générale.

548. — On avait plus d'une fois, pour échapper à l'application des dispositions que nous venons de reproduire, soutenu qu'elles étaient tombées en désuétude, et après les lois de 1833 et 1841 sur l'expropriation, on prétendit que l'effet de ces lois avait été d'abroger l'art. 30 de la loi de 1807. L'administration prit alors le parti de consulter le conseil d'État. Ce conseil émit, à la date du 23 avril 1843, l'avis *qu'on ne pouvait admettre que l'art. 30 de la loi du 16 sept. 1807 eût été abrogé ou modifié, ou qu'il fût tombé en désuétude, ou enfin qu'il fût d'une exécution impossible, et qu'il devait continuer à être appliqué.* La question engagée par la voie contentieuse avait été résolue en ce sens dès 1831 et 1836. (Voy. ord. 5 août 1831, Valence-Minardière ; 1er juin 1836, Valence Minardière.) Une décision, également rendue au contentieux postérieurement à l'avis émis en 1843, ne fit que confirmer la jurisprudence déjà établie. Enfin, on voit par les exemples visés tant dans l'avis que dans les décisions émanées du conseil, que les art. 30, 31 et 32 de la loi de 1807 ont été appliqués, soit dans l'intérêt de l'État, soit dans l'intérêt des communes, en 1827, 1829, 1833, 1836, 1838, 1839 et 1843. Plus tard, il en a encore été fait, par décrets des 15 janvier 1853 et 8 juillet 1854, une très-notable application aux propriétaires riverains de la basse Seine, et, en 1857, aux propriétaires riverains du quai de Vaise, à Lyon ; en 1859, aux fonds voisins des travaux d'agrandissement de la place

de la Grande-Rotonde, à Aix, etc. Cet ensemble de précédents ne laisse plus aujourd'hui de place à la controverse.

549. — Voilà pour le droit de réclamer la plus-value ; quant aux conditions assignées à son exercice, l'avis que nous avons déjà cité, porte « .... que le « débiteur de la plus-value a la faculté de choisir, « entre les modes de libération déterminés par l'art. 31 « de la loi du 16 sept. 1807, celui qu'il préfère, et « que, faute par lui de se prononcer à cet égard, « l'administration municipale doit poursuivre le paie- « ment de l'indemnité comme elle poursuivrait celui « d'une créance ordinaire. »

D'après le même avis, « ce n'était pas au jury in- « stitué par les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841, « mais à une commission spéciale, telle qu'elle avait « été établie par la loi du 16 sept. 1807, qu'il appar- « tenait de statuer sur les indemnités de plus-value. » Cette attribution a été conférée aux conseils de préfecture par l'art. 26 de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales.

550. — Les principes posés, passons à l'application.

Lorsque l'administration a résolu d'exercer l'action en plus-value, elle annonce son intention en ouvrant une enquête ou, si le nombre des propriétaires est restreint, par des notifications individuelles. Les propriétaires menacés sont ainsi mis en demeure de fournir leurs observations. A la suite de l'enquête, les pièces sont examinées par les ingénieurs des ponts et chaussées qui donnent leur avis, et le préfet adresse le dossier au ministre avec son propre avis. Le ministre consulte le conseil général des ponts et chaus-

sées, l'affaire est soumise au conseil d'État, et un décret, rendu sur le rapport du ministre des travaux publics, décide qu'il y a lieu à l'application des art. 30 et 31 de la loi de 1807, et fixe le nombre de syndics à nommer par le préfet pour agir au nom des intéressés (1). Il n'y a plus lieu, aujourd'hui, à la désignation de la commission de sept membres, qui devait déterminer la plus-value et fixer l'indemnité due par chacun, puisque, ainsi qu'il vient d'être dit, le conseil de préfecture est substitué à cette commission. (Voy. art. 7 et 43, L. 16 sept. 1807.)

551. — Les syndics nommés par le préfet désignent un expert. Le préfet en désigne un autre, et le ministre nomme un tiers expert. (Voy. *ibid.*, art. 8.)

Les experts dressent un plan parcellaire des propriétés qu'ils jugent susceptibles de l'application de la plus-value et procèdent immédiatement à l'estimation des propriétés suivant leur valeur actuelle.

Le plan et le procès-verbal d'estimation restent déposés pendant un mois au secrétariat de la préfecture, les propriétaires sont appelés, par avis et affiches, à en prendre connaissance et à présenter leurs observations. Ces observations sont soumises au préfet qui ordonne les vérifications qu'il juge convenables. Le conseil de préfecture est ensuite saisi et prend une décision à l'effet d'homologuer la première estimation. (Voy. *ibid.*, art. 8, 11, 12, 13 et 14.)

(1) Ces décrets n'admettent point de recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 25 avril 1833, Chaudon.) Ils ne pourraient être déférés au conseil d'État que comme entachés d'excès de pouvoir à défaut d'accomplissement des formalités voulues.

552. — Après l'achèvement des travaux, les experts procèdent dans les mêmes formes à une nouvelle estimation, et le conseil de préfecture est de nouveau saisi du rôle contenant les noms des propriétaires et le montant des deux estimations. (Voy. *ibid.*, art. 18 et 19.)

En un mot, on suit, ou plutôt il est à souhaiter que l'on suive pas à pas les formes tracées pour l'estimation des plus-values en matière de dessèchement de marais.

553. — Mais il y a, le plus souvent, trop de différence entre les travaux de dessèchement de marais et ceux à l'occasion desquels l'administration est amenée à réclamer une plus-value, pour que de nombreuses difficultés ne se soient pas révélées. Ainsi qu'on l'a fait remarquer dans la dissertation qui sera citée tout à l'heure, le législateur, après avoir posé un principe aussi considérable que celui des réclamations de plus-values pour tous les travaux publics, aurait dû, pour remplir toute sa tâche, régler l'application de ce principe par des dispositions appropriées aux divers genres de travaux et ne pas se contenter de renvoyer à un ensemble de dispositions rédigées en vue de la matière toute spéciale des marais ; en présence des faits, il a bien fallu reconnaître que l'application littérale de ces dispositions n'était pas possible et que le juge aurait à dégager des articles relatifs aux marais la pensée essentielle applicable aux travaux publics en général, en prenant le renvoi non point comme établissant un principe absolu, inflexible, mais seulement comme consacrant une règle d'analogie dont l'application doit être plus ou

moins rigoureuse, plus ou moins complète, selon la nature des opérations (Voy. un avis émis par le ministre de l'int., bull. minist. int. 1852, p. 379).

554. — Des auteurs s'attachent à cette idée et déclarent qu'elle suffit à résoudre la difficulté; leur raisonnement est celui-ci : « Qu'y a-t-il de substantiel dans les formalités prescrites en matière de marais ? C'est avant tout, et par-dessus tout, qu'un propriétaire auquel l'intention de réclamer une plus-value n'aurait été révélée par l'accomplissement d'aucune formalité, qui par suite de l'achèvement des travaux, aurait vu la plus-value de son immeuble devenir une partie intégrante de sa propriété, ne soit pas exposé à se voir enlever une portion de cette plus-value. Ce but est surabondamment rempli, en matière de marais, par la double mise en demeure adressée, avant même le commencement des travaux, aux propriétaires par les affiches qui suivent le double dépôt à la préfecture, du plan d'abord, du procès-verbal d'estimation ensuite. Un décret impérial se trouve, en matière de marais, rendu avant le commencement des travaux, puisque d'après l'art. 15, la commission pour la nomination de laquelle un décret impérial est nécessaire, statue avant le commencement des travaux. Toutes ces formalités et celles qui ont encore lieu jusqu'à l'achèvement des travaux, sont autant de garanties par suite desquelles un propriétaire ne peut se voir dépouiller d'une plus-value qu'il ait eu le droit de considérer comme acquise définitivement et sans indemnité à sa propriété. Maintenant quand, pour des travaux autres que les desséchements de marais, on pourra se conformer exac-

tement à ces règles, ce sera le mieux possible ; si la nature ou l'urgence du travail, si la marche qu'aura suivie l'affaire ne comportent pas l'accomplissement de telle ou telle formalité, nous admettons qu'on y renonce, et la tâche de la jurisprudence nous paraît être précisément d'établir peu à peu et au moyen de l'étude successive des espèces, des règles pratiques qui comblent la lacune laissée par le législateur : nous admettons que quand le plan général n'aura pas de but, on ne le dresse pas, que quand l'estimation, avant le commencement des travaux, sera impossible, on n'y procède pas : nous admettons même (bien que pour des cas déjà plus rares) qu'on ne rende pas avant le commencement des travaux, le décret destiné à poser le principe de la réclamation des plus-values ; nous irons même jusqu'à admettre que ce décret puisse être rendu après l'achèvement des travaux, si avant cet achèvement, l'administration a fait des diligences pour l'obtenir, si elle a averti les propriétaires par des notifications ; nous n'insistons pas sur telle ou telle formalité ; mais enfin, il faut qu'avant l'achèvement des travaux, il y ait eu quelque chose et quelque chose de sérieux. Contester cela, c'est violer la pensée essentielle du renvoi fait par l'art. 30 aux formes établies par le commencement de la loi » (1).

La jurisprudence ne paraît pas tendre à souscrire à cette doctrine. Dans une décision de 1853, le conseil se prévaut de ce qu'il y a eu une estimation sinon

(1) Voyez une dissertation de mon ancien confrère Lebon, annexée comme annotation à une décision du 15 mai 1856, Rec. de 1856, p. 368.

antérieurement au commencement des travaux, du moins avant qu'ils ne fussent assez avancés pour modifier la valeur des propriétés. Plus tard, en 1854, il répond à l'objection tirée de ce que nulle formalité n'a été remplie avant l'achèvement des travaux, qu'aucune disposition de loi n'exige, à peine de nullité, qu'il soit procédé à la première estimation par une expertise préalable à tout commencement de travaux. Enfin en 1856, en face d'un décret, rendu à l'effet de déclarer qu'il y a lieu d'appliquer l'art. 30 de la loi de 1807, et cela près de trois années après l'exécution des travaux, il se contente de dire « que « le défaut d'une estimation préalable ne peut être « opposé à l'État, aux départements ou aux com- « munes, lorsqu'ils ont été autorisés à réclamer les « indemnités de plus-value par un acte du gouverne- « ment postérieur à l'entreprise des travaux, et qu'a- « près leur exécution, l'état matériel des lieux « permet de constater la valeur primitive des pro- « priétés soumises à l'application des art. 30 et 31 de « la loi du 16 sept. 1807 » (Voy. décr. 15 mai 1856, de l'Épine), et autorise ainsi à supposer que, dans sa pensée, il n'y a pas de garantie à chercher en dehors de l'art. 32 qui dispose que « les indemnités ne seront « dues... que lorsqu'il aura été décidé, par un régle- « ment d'administration publique rendu sur le rap- « port du ministre de l'intérieur, *et après avoir en-* « *tendu les parties intéressées*, qu'il y a lieu à l'applica- « tion des deux articles précédents. »

Il en résulterait que les propriétaires restent indéfiniment sous la menace de l'action en paiement de plus-value et qu'à cet égard, leur sauvegarde n'est

que dans la modération et la sagesse du gouvernement ; et c'est là, sans doute, une conclusion à laquelle il est permis de regretter de se voir amené. Mais il n'en est pas moins vrai que pour établir une déchéance à opposer à la demande en paiement de plus-value, la lettre et l'esprit de la loi font également défaut et que le soin pris par le législateur de subordonner cette demande à une décision du gouvernement à rendre en la forme des réglements d'administration publique et les parties entendues, exclut de sa part, l'idée de la subordonner aussi, en la soumettant à des restrictions de droit étroit, à une décision à rendre en la forme et par la juridiction du contentieux.

555. — Nous ne nous occuperons point ici de la mission attribuée au conseil de préfecture en remplacement de la commission spéciale ; nous la retrouverons après avoir suivi l'administration dans l'exercice du pouvoir dont elle est investie, non plus pour la conservation et pour l'amélioration des voies navigables, mais pour la défense des villes et des propriétés privées.

556. — L'art. 33 de la loi du 16 septembre 1807 porte : « Lorsqu'il s'agira de construire des digues à « la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents, « navigables ou non navigables, la nécessité en sera « constatée par le gouvernement, et la dépense sup- « portée par les propriétés protégées, dans la propor- « tion de leur intérêt aux travaux, sauf le cas où le « gouvernement croirait utile et juste d'accorder des « secours sur les fonds publics. » L'art. 24 ajoute : « Les formes précédemment établies et l'interven-

« tion d'une commission seront appliquées à l'exé-
« cution du précédent article. »

Toutes les fois qu'une rivière est sujette à des débordements qui peuvent devenir une cause de dommages, le gouvernement est maître de contraindre les particuliers dont les propriétés sont menacées, à se réunir en association et à exécuter les travaux nécessaires pour contenir et diriger le cours des eaux. « Il y a cela de propre aux dangers causés par l'invasion des eaux fluviales, qu'ils menacent à la fois un ensemble de propriétés, et qu'en vain un ouvrage séparé serait construit pour protéger l'une d'entre elles, s'il n'était continué de manière à les préserver toutes par une défense commune. » (Voy. M. de Gérando, *Institutes*, 2e éd., t. III, p. 118.) L'intérêt privé réclamait donc des mesures collectives, des mesures de la nature des mesures d'intérêt général. Le pouvoir dont le gouvernement a été armé à cet effet n'a à attendre ni demande, ni provocation. Cependant il n'a, il faut le dire, que bien rarement pris l'initiative de pareilles mesures. « L'art. 33 de la loi de 1807 n'a guère été mis en pratique que dans les circonstances où la majorité des propriétaires en a réclamé l'application, et où il fallait combattre et vaincre l'inertie ou l'insouciance d'une faible minorité qui refusait de contribuer à des travaux d'intérêt commun. » (Voy. *De l'organisation légale des cours d'eau*, par M. Dumont, p. 23.)

557. — L'art. 34 renvoie pour les formes à celles *précédemment établies*, c'est-à-dire aux formes tracées pour le dessèchement des marais. Nous sommes par conséquent ramenés à la constitution d'un syndicat. (Voy. *sup.*, no 550.)

« Le syndicat est spécialement chargé de faire dresser par un expert-géomètre, et avec le concours des ingénieurs, un plan parcellaire indiquant le périmètre des terrains à comprendre dans l'association, le projet de classification des terrains et un rapport à l'appui.

« Ce plan parcellaire et ce rapport sont déposés pendant le délai d'un mois, à la mairie de la commune de la situation des lieux, afin que chacun puisse en prendre connaissance. » (Voy. *ibid.*, p. 37.)

La dépense doit, aux termes de la loi, être supportée *par les propriétés protégées*. Ainsi ce ne sont pas seulement les riverains, c'est-à-dire ceux dont les propriétés sont contiguës aux cours d'eau, mais, suivant l'observation de M. Jousselin (Voy. *Traité des servitudes*, t. Ier, p. 219), ceux dont les propriétés, bien que situées en arrière, sont exposées à souffrir du débordement des eaux.

Pour effectuer la répartition, les experts établissent d'ordinaire, un certain nombre de classes déterminées par les chances plus ou moins probables d'inondation. Les terrains les plus exposés composent la première classe, ceux qui le sont moins prennent place dans les suivantes ; et dans les diverses classes, la quotité de contribution pour chaque imposé doit, en outre, être calculée d'après la valeur réelle, et non pas seulement d'après la superficie ou même le revenu matriciel de la propriété. (Voy. ord. 10 déc. 1846, Roubin.)

558. — Le travail des experts pour la fixation du périmètre des terrains qui doivent profiter des travaux et pour le classement des propriétés comprises dans ce périmètre, est soumis au conseil de préfec-

ture. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 43, et L. 21 juin 1865, art. 26.) Il reçoit les réclamations, statue tant sur la désignation que sur le classement des parcelles imposables, et détermine les bases de la répartition.

Le conseil de préfecture, comme auparavant la commission spéciale, exerce, au surplus, une véritable juridiction de premier degré ; la loi veut que les décisions soient motivées (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 43 ; L. 22 juin 1865, art. 16, et ord. 5 août 1831, Valence-Minardière), et la jurisprudence n'avait jamais fait difficulté de les considérer comme susceptibles d'opposition, lorsqu'elles étaient prises en l'absence de toute réclamation ou contradiction (Voy. ord. 31 août 1830, Ruffin), et comme sujettes à l'appel devant le conseil d'État, lorsqu'elles avaient été rendues contradictoirement. (Voy. entre autres, ord. 8 janvier 1836, Oziol ; 1er nov. 1837, habitants de Reymur ; 18 mai 1846, Ruffin ; décr. 1er mars 1851, Durand-Mathieu ; 16 janv. 1862, de l'Espine.)

La compétence du conseil de préfecture embrasse, nous venons de le dire, la détermination du périmètre des propriétés comprises dans l'association, le classement de ces propriétés, les bases de la répartition à faire des dépenses, et toutes les réclamations auxquelles ces opérations pourraient donner lieu. Mais elle s'arrête, d'un côté, devant les questions de propriété qui ne peuvent être jugées que par les tribunaux civils (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 47), et de l'autre, devant tout ce qui est projet, modification ou moyen d'exécution des travaux et est, à ce titre, réservé à l'administration. (Voy. décr. 20 juill. 1850, Delignac.) Il faut même reconnaître que dans la sphère

des attributions qu'ils ont reçues de la loi, dans l'examen des contestations relatives au classement et à l'estimation des propriétés comprises dans le périmètre des associations syndicales, il n'appartient pas aux conseils de préfecture d'apprécier la valeur et les effets des conventions particulières, ou des engagements qui ont pu intervenir entre les intéressés, et que leur devoir est de se refuser à connaître de la validité et des conséquences des engagements de ce genre, s'il en est d'invoqués devant eux. (Voy. décr. 1er mars 1851, Durand-Mathieu.)

559. — Les taxes ou cotisations sont recouvrées sur des rôles dressés, d'après les bases arrêtées par le conseil de préfecture et rendus exécutoires par le préfet. Le recouvrement s'effectue selon les règles prescrites pour les contributions directes. (Voy. L. 14 flor. an XI, art. 3 ; 21 avril 1832, art. 2, 28 et suiv.; L. 21 juin 1865, art. 15, 16 et 26.)

Toute réclamation contre les rôles ne peut, par conséquent, être formée que dans les trois mois à partir de leur publication (Voy. ord. 5 juin 1845, Forbin) ; le juge compétent est le conseil de préfecture (Voy. décr. 21 déc. 1850, Doria) ; les recours sont introduits et instruits sans frais (Voy. *sup.*, t. II, nº 175 et 246) ; enfin la prescription de trois ans serait opposable, sinon aux tiers (Voy. décr. 21 avril 1848, Moissonet), au moins au syndicat. (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 143 et 150 ; ord. 12 février 1847, association des vidanges d'Arles.)

560. — La pensée du législateur a été évidemment de faire des travaux de défense commune de véritables travaux publics, et cette assimilation doit dé-

cider de la compétence pour les contestations entre le syndicat et les tiers, soulevées par l'exécution des travaux. Le juge qui a mission d'en connaître est, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture. (Voy. ord. 21 août 1845, Reginel de Barrême.)

561. — A côté de ces règles générales, il convient de placer celles qui ont trait spécialement aux travaux à exécuter en vertu de la loi du 28 mai 1858 pour défendre les villes contre les inondations. Ces travaux sont, en principe, exécutés aux frais de l'État; mais les départements, les communes et les propriétaires sont appelés à y concourir dans la proportion de leur intérêt respectif (Voy. art. 1er).

En ce qui concerne les particuliers, l'obligation de concourir aux travaux, dans la mesure de leur intérêt était déjà écrite dans les art. 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 (Voy. *sup.* nos 556 et 557). Pour les départements et les communes qui sont appelés à contribuer comme êtres moraux, à des travaux auxquels ils peuvent n'avoir point d'intérêt comme propriétaires, une disposition analogue se rencontrait aussi dans les art. 28 et 29 de la loi de 1807.

562. — Les décrets qui autorisent les travaux doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique et déterminent, pour chaque entreprise, la répartition des dépenses entre l'État, les départements, les communes et les propriétaires intéressés (Voy. L. 28 mai 1858, art. 2). Il a été déclaré dans la discussion, par M. Vuillefroy, commissaire du gouvernement, que jamais une commune, un département, ne seraient appelés à fournir une

subvention sans que le conseil municipal ou le conseil général en eût délibéré et émis un vote ; et en effet, le décret du 15 août 1858, rendu pour l'exécution de la loi du 28 mai précédent, prescrit de consulter ces assemblées (Voy. art. 7 et 9) ; mais, au refus du département ou de la commune, il pourra arriver que le décret impérial ayant déterminé la somme pour laquelle ils auront à contribuer, il y ait lieu à inscrire d'office cette somme à leur budget (Voy. L. 28 mai 1858, art. 4). Pour la commune, le droit de l'administration reste certain (Voy. t. 3, p. 578, en note) ; mais on ne voit pas comment l'art. 4 de la loi du 28 mai 1858 se concilierait avec l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1866 qui énumère limitativement les dépenses qui ont, pour le département, un caractère obligatoire (Voy. *sup.* n° 44).

Chaque décret est d'ailleurs précédé d'une enquête dont les formes sont tracées par le règlement d'administration publique du 15 août 1858.

563. — Entre les propriétaires intéressés, la répartition de la dépense mise à leur charge est faite conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807 (Voy. L. 28 mai 1858, art. 5), c'est-à-dire que nous revenons une fois encore, à la constitution d'un syndicat (Voy. *sup.* n° 550).

Les taxes sont recouvrées au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet, et perçues comme en matière de contributions directes (Voy. *sup.*, n° 559).

564. — J'ai supposé, dans tout ce que je viens de dire pour l'application de l'art. 33 de la loi du 16 septembre 1807, que l'administration avait à user de

contrainte. Les formes tracées par cette loi continuent d'être suivies toutes les fois qu'il en est ainsi ; mais au cas de constitution d'une association volontaire, on tombe sous l'empire de la loi du 21 juin 1865. L'autorisation du préfet qui autrefois, était nécessaire (Voy. *sup.* t. 1er, n° 278, p. 230) n'est plus exigée; les associations syndicales libres se forment sans l'intervention de l'administration (Voy. L. 21 juin 1865, art. 5 et l'art 5 de la 3e section du présent chapitre).

565. — Le curage des rivières navigables est à la charge de l'État ainsi que l'entretien des ouvrages établis pour l'avantage de la navigation (1). Cette obligation qui a sa source dans la domanialité, et dont la loi du 30 floréal an X suppose l'existence, puisqu'elle pourvoit à l'établissement et à la perception d'un droit destiné à produire les fonds nécessaires à son accomplissement, s'étend incontestablement à tous les cours d'eau que nous avons cru devoir faire entrer dans le domaine public. Elle a lieu, par conséquent, pour les rivières flottables aussi bien que pour les rivières *navigables*, dans l'acception la plus étroite de ce mot (2). (Voy. dans ce sens M. Daviel, qui réfute l'opinion de Proudhon, t. I, n° 273.)

Mais il est assez rare que les circonstances com-

(1) Pour les dépenses d'entretien ou de réparation des travaux de défense exécutés par application de l'art. 33 de la loi de 1807, de même que pour le curage des canaux qui sont en même temps canaux de navigation et canaux de desséchement, la part contributive du gouvernement et des propriétaires est fixée par un réglement d'administration publique. (Voy. L. 16 septembre 1807, art. 34.)

(2) J'ai dit, en traitant des contributions, ce qui est advenu du droit de navigation (Voy. *sup.* n° 108).

portent une application pure et simple du principe. A l'égard du curage, il est ordinaire que les barrages, digues, déversoirs et autres ouvrages dépendants d'établissements privés, entrent pour beaucoup dans les causes de l'amoncellement des sables ou vases qui le rend nécessaire ; il est dès lors, juste que les propriétaires de ces établissements participent aux frais de l'enlèvement, en proportion de la part qu'ils ont eue dans la création de l'obstacle apporté au libre cours des eaux. Cependant, la règle est que le curage incombe à l'État et ce n'est que dans les prévisions et conformément aux prescriptions de la loi de 1807, que les particuliers peuvent être appelés à concourir à la dépense. Le conseil d'État s'en est expliqué dans une décision, à la date du 5 juillet 1851 (Gérard) ; on y lit : « Qu'en disposant qu'il serait procédé au curage des « canaux et rivières de la manière prescrite par les an- « ciens réglements ou d'après les usages locaux, la loi « du 14 floréal an XI n'a statué qu'en ce qui concerne « les canaux et rivières non navigables; que l'entretien « des canaux et rivières navigables et de leurs dé- « pendances, lorsque l'administration juge qu'il y a « lieu d'y pourvoir, constitue une des charges de « l'État, et que si les villes et communes ou les par- « ticuliers peuvent, en certains cas, être appelés à « contribuer à cet entretien, c'est par un réglement « d'administration publique, conformément au titre « VII de la loi du 16 septembre 1807, que le principe « et les proportions de cette contribution doivent être « établis (1). » (Voy. aussi décr. 13 août 1867, Seil-

(1) Le réglement, toutefois, tiendrait compte tant des usages locaux ou réglements anciens que des stipulations qui auraient

lière.) Cette doctrine a pour conséquence la participation nécessaire de l'État aux dépenses d'entretien et de curage. Le réglement d'administration publique qui l'affranchirait de toute contribution ne pourrait servir de base à une imposition légale (Voy. décr. 12 avril 1860, Scellier-Durozelle).

566. — Mais les particuliers eux-mêmes ne seront-ils pas en droit, s'ils avaient à souffrir du défaut de curage, de provoquer et réclamer, au besoin, l'accomplissement de l'obligation qui à cet égard, pèse sur l'État ?

Qu'il s'agisse du curage des rivières ou de construction, réparation ou entretien d'ouvrages d'art, dès l'instant que l'intérêt privé n'est pas le seul auquel doivent répondre les travaux, dès l'instant qu'ils apparaissent empreints du caractère de travaux de navigation, le gouvernement, comme préposé à la police et à la conservation des voies de navigation est seul juge de l'opportunité et seul maître de la direction des travaux.

Un riverain est-il animé de la crainte de voir ses propriétés inondées ; un usinier attribue-t-il au défaut de curage l'engorgement de ses roues par suite de l'élévation des eaux : c'est du préfet, et après lui, du ministre de l'intérieur, qu'il faut solliciter, par voie de pétition, la reconnaissance du danger signalé ainsi que de la cause à laquelle on l'attribue, et l'exécution des mesures propres à y remédier. La question se lie si étroitement aux intérêts généraux que

pu être insérées dans les actes d'autorisation des usines. (Voy. ord. 6 juin 1830, de Tauriac ; 21 déc. 1837, Petit-Clerc et Jacquot.)

l'administration a mission d'apprécier et de servir, et qui, ici particulièrement, dominent souverainement l'intérêt privé, qu'on n'a pas même la ressource du recours par la voie contentieuse.

Qu'on se garde, néanmoins, d'en conclure que les particuliers seront complétement délaissés à la discrétion des agents de l'administration, et qu'ils seront sans moyen de se faire dédommager du préjudice éprouvé, quelque grave qu'il puisse être. De ce que l'administration est seule juge des exigences de l'intérêt public, il ne s'ensuit pas que nulle réparation ne soit due pour les atteintes causées à l'intérêt particulier par les mesures qu'a entraînées le premier. La loi décide, au contraire, que l'État est responsable des dommages occasionnés par les travaux qu'ordonne l'administration ; or, la même règle nous semble parfaitement applicable au préjudice résultant du défaut de travaux, dont l'exécution est présumée avoir été refusée au nom de l'intérêt public. Nous n'hésitons donc point à admettre : 1° que les particuliers ont une action judiciaire à l'effet d'obtenir des dommages-intérêts de l'État, pour préjudice éprouvé par suite du défaut de curage et d'entretien des ouvrages d'art d'une rivière navigable ; 2° que cette action doit partager, notamment quant à la compétence, le sort des actions relatives aux dommages provenant de travaux exécutés par les ordres et sous la surveillance du gouvernement, prévues par la loi du 16 septembre 1807 (Voy. ord. 25 mars 1835, Bary); et que, par conséquent, c'est au conseil de préfecture qu'il appartient d'en connaître (1).

(1) Cette compétence doit être étendue à toutes les actions en

567. — Dans tout ce qui précède, il n'a été parlé que des travaux commandés par les exigences de la navigation ou d'intérêts collectifs.

Que faut-il penser des ouvrages uniquement affectés à des intérêts individuels? Les obligations et les droits dont ils peuvent être l'objet entre deux ou plusieurs particuliers, sont du domaine des tribunaux civils. (Voy. cour de cassation, arrêt du 25 août 1835; ord. 27 déc. 1820, Jacomet.)

L'administration n'a point à s'en inquiéter tant que leur dégradation ne compromet point le régime du cours d'eau; mais au moment où il commence d'en être ainsi, le préfet, sauf, à moins d'urgence, l'appro-

dommages-intérêts dans lesquelles le débat se lie assez étroitement à l'examen de l'existence et des effets d'ouvrages de navigation, pour devoir être considéré comme se rattachant à une question de travaux publics. (Voy ord 28 juin 1837, société des moulins d'Alby; décr. 23 déc. 1850, Martin-Merrier.) Un exemple précisera la portée de cette règle.

Un riverain de l'Escaut attribuant l'inondation de ses terres au fait d'un éclusier, qui, suivant lui, avait laissé les eaux excéder le niveau déterminé, s'empressa de saisir le conseil de préfecture d'une demande d'indemnité. Ce conseil s'est déclaré incompétent par le motif que la demande ne se rattachait à aucune des causes indiquées dans la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais sur l'appel, on a fait observer que son appréciation exigeait nécessairement l'examen du point de navigation de l'Escaut; et le conseil d'État a, en effet, considéré « que l'action tendait à obtenir des dom- « mages-intérêts pour préjudices causés par suite de la fixation « du point de navigation de l'Escaut et de la négligence du pré- « posé de l'administration à l'écluse du Follien; qu'elle rentrait « dès lors, dans la catégorie de celles dont la loi du 28 pluviôse « an VIII a réservé la connaissance aux conseils de préfecture. » (Voy. ord. 30 nov. 1841. Min. trav. publ.)

bation du ministre, est en droit d'enjoindre, à titre de mesure de police, aux propriétaires des établissements dont les ouvrages dépendent, d'en effectuer la réparation, et, au besoin, de la faire exécuter à leurs frais.

Art. 5. — Police des cours d'eau navigables et flottables.

568. — Les développements présentés dans les précédents articles de ce chapitre ont eu pour objet de définir les cours d'eau navigables, de montrer les conséquences du principe de la domanialité sous l'empire duquel ils sont placés, et même de faire connaître les dispositions prises à l'effet de protéger et conserver cette portion du domaine public. Nous avons déterminé les faits constitutifs de contravention et indiqué les pénalités édictées pour les réprimer. Il ne nous reste ici qu'à rappeler quelques principes généraux et à exposer les règles de compétence et de procédure.

On a vu que les réglements les plus complets sur la police des rivières nous ont été légués par l'ancienne monarchie. (Voy. L. 19-22 juill. 1791, art. 29.) Le gouvernement puise, en outre, dans le pouvoir réglementaire qui lui appartient (Voy. t. 1er, no 46), le droit de pourvoir, par des réglements généraux et locaux, à l'application des dispositions éminemment générales que renferment ces actes. On ne saurait même lui contester le droit de faire des réglements de toute espèce en dehors des prévisions des anciennes ordonnances, puisque les lois de 1790 le

chargent expressément de l'administration et de la police des cours d'eau. Seulement, son droit à cet égard ne s'exercera que selon les formes et dans les limites propres au pouvoir réglementaire. (Voy. t. 1er, nos 53 et suiv.)

569. — Un savant auteur, M. Daviel, se demande si les préfets ont le droit qu'ils s'arrogent journellement, de faire des réglements pour la police des rivières, et discute les termes des lois des 22 déc. 1789-8 janvier 1790 et 12-20 août 1790, pour montrer qu'ils n'autorisent rien de semblable. (Voy. t. II, n° 253.) Sans doute, le préfet n'est point investi du pouvoir réglementaire ; ce pouvoir est l'attribut de l'autorité suprême, qui réside dans les mains de l'Empereur. Mais le législateur peut toujours, par une délégation expresse, l'autoriser à émettre des arrêtés généraux dans des circonstances et pour un objet déterminés ; et d'un autre côté, rien, dans l'esprit ni dans la lettre de nos institutions, ne s'oppose à ce que l'Empereur lui-même attribue au préfet la mission de prendre des mesures générales pour procurer dans les limites du département, l'exécution de certaines dispositions insérées dans ses réglements, et ne couvre ainsi à l'avance, de son autorité, les actes auxquels il procédera. Les réglements locaux des préfets ne peuvent être présentés comme entachés d'excès de pouvoir, qu'autant qu'ils ne trouvent à s'appuyer ni sur une délégation du législateur, ni sur une délégation de l'Empereur. Or, la loi des 22 déc. 1789-8 janvier 1790 chargeant, d'une part, les administrations de département, sous l'autorité et l'inspection du roi, de toutes les parties

de l'administration, et l'art. 6 de la loi du 7 sept. 1790 déclarant, d'une autre part, que l'administration en matière de grande voirie appartient aux corps administratifs, il nous semble assez difficile de dénier aux préfets le pouvoir que leur reconnaît le conseil d'État (Voy. ord. 27 février 1836, Maillet-Duboullay ; 21 avril 1836, Garri ; décr. 14 avril 1859, Baudrin-Douchy), de pourvoir par des arrêtés à la police de la navigation, dans leurs départements respectifs. L'opinion contraire n'a, suivant nous, sa source que dans une confusion entre les réglements généraux qui ont pour objet la police générale du royaume, ou les réglements d'eau qui ont pour objet la régularisation des usines (Voy. *sup.* n° 521), et les arrêtés pris pour la police locale, dans tout ou partie d'un département.

570. — Outre les réglements généraux, on rencontre au nombre des actes émanés des divers fonctionnaires qui concouraient, sous l'ancien régime, à exercer le pouvoir réglementaire, des dispositions particulières applicables à certaines rivières. En l'absence de dérogations formelles, on ne peut douter que ces dispositions ne soient encore en vigueur ; l'affirmative résulte des lois des 22 juillet 1791 et 21 septembre 1792, et de l'art. 484 du Code pénal.

Mais on a à se demander si leur application ne doit pas être restreinte au ressort des parlements qui avaient consenti à les enregistrer.

La cour de cassation, en même temps qu'elle reconnaît que les anciennes ordonnances étaient par elles-mêmes obligatoires, comme émanant du roi, administrateur suprême de l'État, dans les disposi-

tions relatives à des objets du domaine du pouvoir réglementaire, déclare que celles de leurs dispositions qui réglaient des choses du domaine de la loi, notamment celles qui consacraient une pénalité, n'obtenaient force de loi que par l'enregistrement au parlement de la province. Les lois de 1790 et 1791, ainsi que le Code pénal, ne lui paraissent pas d'ailleurs, avoir eu pour effet de donner cette force aux dispositions qui ne l'avaient pas sous l'empire des institutions anciennes. Et, en conséquence, elle juge que les tribunaux doivent se refuser à prononcer les peines prescrites par des ordonnances non enregistrées au parlement de la province. (Voy. arr. 24 juillet 1834, ch. crim.)

Le conseil d'État, au contraire, n'admet aucune distinction et ne fait nulle difficulté de décider qu'un conseil de préfecture ne peut se refuser à appliquer des dispositions pénales, sous prétexte du défaut d'enregistrement de l'ancien réglement qui les renferme. (Voy. ord. 23 février 1837, Voitot; décr. 11 avril 1848, Polouet.)

Mais la conciliation n'est rien moins qu'impossible.

Les corps judiciaires avaient une autorité propre, se considéraient comme indépendants, s'attribuaient la mission de veiller au maintien des institutions, et n'admettaient comme lois, que ceux des actes du pouvoir royal qui avaient subi le contrôle des parlements ; il était donc rationnel que les dispositions réglementaires, dont l'application leur était confiée, pour l'exécution desquelles ils avaient à prêter leur assistance, fussent soumises à la même condition dès

l'instant que, par leur objet, elles excédaient les limites du pouvoir réglementaire et remplissaient l'office de la loi. L'esprit de lutte et de rivalité qui anima à un si haut degré les rapports entre les corps judiciaires et les autorités administratives, ne permet pas, d'ailleurs, de douter de la rigueur qui dut présider à la vérification.

Quant aux dispositions dont l'exécution dépendait de l'action du gouvernement, sans que la justice ordinaire dût intervenir, on n'avait garde d'aller au-devant de la formalité de l'enregistrement. Ce n'était ni le conseil du roi, ni le bureau des finances de la généralité de Paris qui pouvaient songer à aller chercher au dehors une sanction aux arrêts ou ordonnances qu'ils avaient émis. « Les diverses ju-« ridictions administratives recevaient directement « des mains de l'autorité souveraine, et dans un sen-« timent de pleine obéissance, les dispositions ré-« glementaires qui leur étaient transmises, pourvu « qu'elles fussent empreintes du sceau royal, et en-« registrées au greffe, soit du conseil d'État lui-même « soit de la cour des comptes, suivant qu'il s'agissait « des arrêts de l'un ou de l'autre... Enfin, dans « l'ordre hiérarchique de l'administration, aucune « autorité n'a pu refuser de prêter la main à l'exé-« cution de réglements émanés du pouvoir supé-« rieur. » (Voy. une dissertation de M. Cotelle, insérée aux annales des ponts et chaussées, année 1837, t. I, des mémoires, p. 32.)

On voit, d'après cela, que, pour les dispositions des anciens arrêts, édits et ordonnances, qui n'ont pas le caractère de simples dispositions *réglementaires*, et

spécialement, pour les dispositions pénales, il faut encore distinguer entre celles dont l'application appartenait aux tribunaux ordinaires et celles du ressort des juridictions administratives; et que le défaut d'enregistrement ne mettait et ne doit encore mettre obstacle qu'à l'application des premières.

571. — La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3, appelle le conseil de préfecture à « prononcer... sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande « voirie; » et la loi du 29 floréal an X, expliquant cette attribution, en ce qui a trait à la police, porte: « Art. 1er. Les contraventions en matière de grande « voirie, telles qu'anticipations, dépôts et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes « routes, les canaux, fleuves et rivières navigables, « leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et « ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et « poursuivies par voie administrative. » Rien de plus général que l'attribution créée par ces dispositions. La compétence des conseils de préfecture n'embrasse pas seulement certains faits déterminés, elle comprend tous les actes susceptibles de compromettre les choses du domaine de la grande voirie, et spécialement, tous ceux qui pourraient nuire à la liberté et à la sûreté de la navigation. (Voy. cour de cassation, arr. 5 juin 1839; ord. 30 juin 1842.) Ce n'est point à la nature des entreprises, mais à leurs effets, qu'ils ont à s'attacher pour distinguer celles qu'il leur appartient de réprimer. (Voy. ord. 9 oct. 1837, Min. trav. publ.) La jurisprudence a mis ce principe en pleine lumière, en décidant que le fait par un pilote lamaneur d'avoir désobéi aux ordres qui lui

avaient été donnés dans l'exercice de ses fonctions, alors que sa désobéissance a eu pour conséquence des avaries causées aux travaux du port, constitue une contravention de grande voirie (Voy. décr. 1er juin 1849, Ménéléon, Ricouard ; 18 avril 1866, Toulelon) ; que l'établissement d'un barrage pour la pêche, en même temps qu'il peut donner lieu à une poursuite correctionnelle pour contravention aux lois de la pêche, peut aussi, pourvu qu'il soit de nature à être considéré comme obstacle à la navigation (Voy. ord. 23 juill. 1841, Min. trav. publ.), tomber à ce titre dans le domaine du conseil de préfecture, juge en matière de grande voirie (Voy. ord. 4 avril 1837, Dutilleul-Parent) ; que ce conseil est également appelé à punir de l'amende portée par l'arrêt de 1777, les bateliers qui, par mauvais vouloir ou simple négligence dans la conduite de leurs bateaux, ont méconnu les prescriptions destinées à prévenir les entraves et les dangers pour la navigation (Voy. ord. 5 février 1841, Boigues ; décr. 4 mai 1859, Leleu), et, notamment, ceux qui se sont amarrés ailleurs qu'aux points indiqués par l'autorité (Voy. ord. 15 août 1839, Guerrier), ou même ceux qui, par une manœuvre imprudente, ont occasionné un abordage. (Voy. ord. 15 août 1839, Pagès et Coquet.)

572. — La généralité des termes des lois de pluviôse et de floréal ne s'oppose pas moins à toute distinction entre les dispositions qui prohibent les faits, qu'entre les faits eux-mêmes. Qu'il s'agisse d'un réglement général, tel que l'ordonnance de 1669, ou d'un réglement spécial, tel que l'arrêt du 23 juillet 1783, qui a pour objet les levées de la Loire, ou le

décret du 12 août 1807, qui régit le canal du Midi, la répression ne doit toujours émaner que du conseil de préfecture. (Voy. ord. 11 février 1836, Dutemple; 20 juillet 1836, Foignet; 14 juin 1837, Comp. du canal du Midi.)

573. — Quant à la détermination des objets qui, sous le rapport de la juridiction, font partie de la grande voirie, les développements dans lesquels nous sommes entré lorsqu'il s'est agi de circonscrire en cette matière, l'étendue du domaine public, ne laissent que peu de chose à dire ici.

« Les ports sont une portion de la voie publique « établie sur la rivière; ils en sont les abords et les « débouchés. Ils sont, dès lors, soumis à la même « police. » (Voy. *Institutes* de M. de Gérando, t. III, p. 59; ord. 14 janv. 1839, Min. trav. publ.; 28 janv. 1841, Jones.)

« Les quais sont la continuation des ports; ce sont « des voies réservées le long des fleuves et rivières, « pour en faciliter l'accès et pour procurer la sûre « et libre circulation des personnes et des marchan- « dises. Ils sont aussi placés sous le régime de la « grande voirie. » (Voy. *Institutes* de M. de Gérando, t. III, p. 60; ord. 4 juill. 1838, Min. trav. publ.; 19 mars 1840, Min. trav. publ.)

Il en est de même des bras et dérivations des rivières navigables, et des canaux de navigation (Voy. ord. 16 mai 1827, Varillat; 28 janv. 1835, Deschamps; 4 avril 1837, Dutilleul-Parent), ainsi que des rigoles construites pour l'alimentation des canaux. (Voy. décr. 25 mars 1852, Olivier.)

Mais la loi du 29 floréal ne s'applique ni aux

affluents des rivières navigables (Voy. décr. 11 janv. 1851, Roux-Laborie), ni aux canaux de desséchement (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 27.)

On a cherché à établir que les chemins de halage devaient être compris parmi les *chemins publics*, dont la dégradation ou détérioration est prévue et punie par l'art. 479 du Code pénal, et à les soustraire ainsi à la juridiction des conseils de préfecture. Mais comment admettre que le Code pénal soit venu, dans sa généralité, imposer une dérogation à la loi du 29 floréal an X ? (Voy. ord. 23 juillet 1840, Min. trav. publ.) Ces chemins participent de la destination des ports et quais ; ils n'existent que pour le service de la navigation et sont si étroitement liés aux fleuves qu'ils n'en sauraient être détachés. On ne concevrait donc pas que les diverses parties d'un ensemble organisé dans un but commun, ne relevassent pas de la même juridiction, et que, par un oubli inexplicable des besoins publics, on n'eût laissé à l'autorité administrative, dans une matière aussi essentiellement de son ressort, qu'un pouvoir incomplet et, par là même inefficace. (Voy. décr. 2 février 1859, Menès.)

574. — Il sera établi dans le chapitre qui traitera spécialement du domaine public et du domaine de l'État, que les eaux conduites dans Paris, à l'aide de travaux d'art et de canaux artificiels, dépendent du domaine public, aux termes des lettres patentes du 26 mai 1635, de l'arrêt du conseil du 26 novembre 1666, et des décrets des 4 septembre 1807 et 2 fév. 1812. En faut-il conclure que ces eaux doivent être assimilées aux canaux, fleuves et rivières navigables, pour la répression attribuée par la loi de floréal

an X aux conseils de préfecture? Sans doute cette compétence n'est point la conséquence de la domanialité; elle n'existerait point si la loi du 29 floréal an X ne l'avait point créée; et cette création n'a point eu lieu en vue de la conservation du domaine public, pour la rendre plus facile et plus sûre; elle n'est intervenue que dans l'intérêt de la grande voirie, et n'est relative qu'aux objets qui en font partie. Mais sans faire violence à la raison, ne peut-on pas dire que l'emploi des eaux dans Paris, envisagé dans son but et dans ses moyens, se rapporte à la grande voirie? Le conseil d'État nous paraît s'être, en effet, autorisé de ces considérations pour énoncer, en même temps qu'il déclarait la domanialité des eaux de Paris, « qu'elles ne sont point soumises aux règles « et juridictions ordinaires en matière de cours d'eau « privés. » (Voy. ord. 23 oct. 1835, Delorme, et aussi décr. 1er déc. 1859, Camus.)

575. — Je devrais m'arrêter ici et réserver pour le chapitre de la *Voirie* l'examen des règles de procédure, car elles sont communes à toutes les contraventions. Cependant, pour rassembler dans un même tableau toutes les difficultés que l'application de la législation fluviale est susceptible de rencontrer, et pour ménager d'ailleurs, quelques points de rapprochement destinés à révéler le lien si intime qui unit ces deux parties du domaine de la grande voirie, *les rivières* et *les routes*, je rappellerai sommairement les solutions consacrées par la jurisprudence et les principes qui les justifient.

576. — « Les contraventions sont constatées con« curremment, par les maires ou adjoints, les ingé-

« nieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, « les agents de la navigation, les commissaires de « police, et par la gendarmerie. » La loi exige seulement que ceux de ces fonctionnaires qui n'ont point eu à prêter serment en justice, l'aient prêté devant le préfet. (Voy. L. 29 floréal an X, art. 2; et décr. 11 février 1857, Fichaux.) Les gardes champêtres ont aussi, en vertu du décret du 16 décembre 1811 sur la conservation des routes, qualité pour dresser les procès-verbaux. Il faut y ajouter les préposés des contributions indirectes et des octrois (Voy. décr. 18 août 1810), les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers en chef. (Voy. L. 23 mars 1842.) La désignation d'*agents de la navigation* comprend tous les préposés commissionnés par l'autorité administrative pour la police de la navigation, C'est ainsi qu'il a été décidé que les gardes particuliers du commerce de bois sur les affluents de l'Yonne avaient, concurremment avec les agents de l'administration (Voy. ord. 12 mars 1846, de Champigny), qualité pour la constatation des entreprises contraires à la navigation sur les rivières confiées à leur surveillance. (Voy. ord. 26 décembre 1837, Compagnie du commerce de bois de la Nièvre.) Quant aux gendarmes, ils présentent cela de particulier qu'ils sont autorisés à verbaliser, non-seulement dans la circonscription de la brigade à laquelle ils sont attachés, mais dans toute l'étendue de l'empire. (Voy. décr. 7 juin 1851, Dudefoy; décr. 1er mars-11 avril 1854, art. 1er.)

577. — Les procès-verbaux de contravention font

foi de leur contenu jusqu'à preuve contraire. (Voy. ord. 12 janv. 1844, Grelet; décr. 3 août 1850, Petit.) Ils sont à cet égard, régis par le second paragraphe de l'art. 154 du Code d'instruction criminelle, dont la disposition est conçue ainsi : « Quant aux procès-« verbaux et rapports faits par des agents, préposés « ou officiers auxquels la loi n'a pas accordé le droit « d'en être crus jusqu'à inscription de faux, ils « pourront être débattus par des preuves contraires, « soit écrites, soit testimoniales, si le tribunal juge « à propos de les admettre. » Cette autorité même ne leur appartient, et ils ne sont susceptibles de motiver une condamnation, qu'autant qu'ils ont été affirmés devant le juge de paix ou devant le maire ou l'adjoint. (Voy. décr. 6 mars 1856, Grand.)

578. — « L'affirmation d'un procès-verbal, dans « le cas où la loi l'exige, dit M. Mangin, ne peut être « autre chose que le *serment* prêté par le rédacteur, « que les énonciations contenues au procès-verbal « sont sincères. A la vérité, la loi n'a assujetti ce « serment à aucune formule, et les expressions « *affirmation*, *affirmer*, ne sont pas tellement sacra-« mentelles qu'on ne puisse leur donner des équi-« valents ; mais il faut absolument qu'il résulte de « l'acte dressé par l'officier public qui reçoit l'affir-« mation, que la déclaration qui lui a été faite par « le rédacteur que le procès-verbal est sincère, a été « confirmée par son serment. Ainsi le vœu de la loi « ne serait pas rempli, et le procès-verbal serait nul, « si le rédacteur déclarait simplement qu'il persiste « dans le procès-verbal, qu'il en *confirme* le contenu

« qu'il le déclare *sincère et véritable.* » (Voy. *Traité des procès-verbaux*, n° 25.) Ces principes sont ceux admis par la cour de cassation.

Le conseil d'État ne se montre pas si rigoureux ; il suffit, devant les juridictions administratives, que le procès-verbal ait *été certifié conforme et véritable* ; il n'est point exigé que l'affirmation soit faite *sous serment.* (Voy. ord. 18 nov. 1847, Dubernet ; 12 fév. 1849, Hirigoyen.) Le conseil de préfecture de Saône-et-Loire avait refusé de donner suite à divers procès-verbaux, par le motif qu'ils n'avaient point été affirmés sous serment. Le ministre des travaux publics en appela au conseil d'État, et les arrêtés furent annulés : « Considérant qu'aux termes du décret du « 18 août 1810 (article 2), et du décret du 16 dé- « cembre 1811 (art. 112), les procès-verbaux des- « tinés à constater les contraventions en matière « de grande voirie doivent être affirmés, devant le « juge de paix ou devant le maire, pour faire foi et « motiver une condamnation ; que le décret du « 10 avril 1812 déclare applicable aux rivières navi- « gables le titre IX du décret du 16 décembre 1811 ; « considérant que les procès-verbaux dressés contre « les sieurs Maurice, Ovixe...., ont été certifiés sin- « cères et véritables par le garde cantonnier, rédac- « teur, devant le maire, qui en a fait mention, et « qu'ainsi, il a été satisfait aux prescriptions de la « loi. » (Voy. décr. 30 novembre 1850, Maurice.)

579. — La loi de 1810, qui prescrit l'affirmation *devant le juge de paix*, n'exige point qu'elle ait lieu devant celui du canton sur lequel s'est réalisé le fait, plutôt que devant celui de la résidence de l'auteur

du procès-verbal, ou tout autre. (Voy. ord. 14 déc. 1837, Min. trav. publ.) Il en est de même du décret de 1811, qui permet l'affirmation devant le maire ou l'adjoint *du lieu*; la généralité de cette expression laisse aux agents la faculté de la faire, soit devant le maire ou l'adjoint de leur résidence, soit devant le maire ou l'adjoint du lieu du délit. (Voy. ord. 22 juin 1843, Pondès.)

580. — Quant au délai de l'affirmation, l'analogie conduit à décider qu'elle doit intervenir *dans les trois jours*, conformément à ce qui a lieu en matière de contravention à la taxe de l'entretien des routes, à la navigation et aux contributions indirectes. (Voy. L. 14 brum. an VII, art. 26; arrêtés 8 prair. an XI, art. 26; 1er germ. an XIII, art. 26; ord. 22 août 1844, Olivier.) Et c'est en effet, le délai qui a été fixé par le décret des 1er mars-11 avril 1854, pour les procès-verbaux des gendarmes, dans la matière qui nous occupe. (Voy. art. 493.)

Le jour *ad quem* est compris dans le terme ; mais le jour de la date de la clôture du procès-verbal ne doit pas être compté. (Voy. Mangin, *loc. cit.* n° 28.)

581. — Faut-il que la mention de l'affirmation soit revêtue de la signature de l'affirmant, indépendamment de celle du fonctionnaire par lequel l'affirmation est reçue? On dit, dans un sens, que l'affirmation implique le concours de l'affirmant et de celui qui reçoit l'affirmation, et qu'on ne saurait douter que tout acte à la confection duquel concourent plusieurs fonctionnaires publics ne doive être signé de chacun d'eux. (Voy. Merlin, *Rép.*, v° *Procès-verbaux*, § 4, n° 5

bis; Mangin. *loc. cit.*, n° 27.) On répond d'un autre côté, et avec plus de raison suivant nous, qu'aucune disposition de loi n'exige la signature de l'affirmant, que l'acte d'affirmation est un simple procès-verbal dans lequel le juge de paix ou le maire se borne à attester ce qui a été fait devant lui et ce qu'il a fait personnellement, et que l'authenticité de cet acte résulte de la seule signature de l'autorité dont il émane. (Voy. cass. 26 août 1813; ord. 18 mars 1843, Camuseau.)

Il n'est pas nécessaire, non plus, qu'il soit mentionné, dans l'acte d'affirmation, que lecture des procès-verbaux a été donnée aux agents qui les présentent. (Voy. ord. 18 mai 1843, Langlois.)

582. — Aucun délai n'est fixé pour la rédaction des procès-verbaux. On ne saurait invoquer, en cette matière, l'art. 7, sect. 7, tit. 1er de la loi des 28 sept.-6 oct. 1791, sur la police rurale, qui n'accorde qu'un délai de 24 heures; cette disposition est étrangère à la législation spéciale qui régit les contraventions de grande voirie. (Voy. ord. 22 août 1839, Ministre des travaux publics; décr. 21 avril 1864, Granger.)

Quant à la teneur même du procès-verbal, il n'est pas indispensable qu'il soit écrit en entier de la main de l'agent qui l'a dressé; il suffit qu'il soit revêtu de sa signature. (Voy. Mangin, *loc. cit.*, n° 22; décr. 14 août 1850, Caillard.)

583. — Les procès-verbaux sont valables nonobstant le défaut de timbre et d'enregistrement. (Voy. Mangin, *loc. cit.*, n° 24; décr. 1er février 1851, Bertron; 19 décemb. 1867, Perrault). Les motifs de cette décision sont pris de ce que les formalités d'enregis-

trement et de visa pour timbre sont étrangères à la substance des actes ; qu'elles ont surtout pour but d'assurer la perception de certains droits au profit du Trésor ; que leur omission ne saurait, par conséquent, être une cause de nullité hors les cas où la loi la prononce expressément ; que si l'art. 34 de la loi du 22 frim. an VII prononce d'une manière générale, la nullité des exploits ou procès-verbaux non enregistrés dans le délai prescrit, cette disposition a été nécessairement restreinte par l'art. 47 de la même loi, qui ne défend de rendre jugement sur des actes non enregistrés que lorsque le jugement devrait être rendu en faveur de particuliers ; et que, par cette restriction, la loi a évidemment voulu conserver toute leur force aux actes qui intéressent l'ordre et la vindicte publique, et ne pas subordonner leur effet aux intérêts pécuniaires du fisc, sauf le recouvrement de ses droits à la charge de qui il appartient (1).

584. — Aux termes de l'art. 154 du Code d'instruction criminelle, les contraventions sont prouvées soit par procès-verbaux ou rapports, soit par témoins, à défaut de procès-verbaux ou rapports. La loi du 29 floréal an X, qui charge certains fonctionnaires de la constatation des contraventions de grande voirie n'offre cependant aucune disposition exclusive des autres modes de preuve. Il faut en conclure que l'irrégularité des procès-verbaux n'est pas de nature à

(1) L'art. 493 du décret du 1er mars 1854, pour l'organisation de la gendarmerie, dispense expressément de la double formalité du timbre et de l'enregistrement les procès-verbaux que les gendarmes sont autorisés à dresser pour les contraventions de grande voirie.

mettre obstacle à la poursuite, et que l'on peut suppléer par la preuve testimoniale ou l'aveu de l'inculpé, à ce qu'ils contiennent d'inexact, d'incomplet ou d'insuffisant. (Voy. 18 nov. 1842, Fillou; 20 juin 1844, Delmas; décr. 13 avril 1853, Lacaze, Rousselet; 18 février 1854, Labougerie; 7 déc. 1859, Blanc.)

Aucune disposition de loi ne prescrit la notification du procès-verbal (Voy. ord. 18 novembre 1842, Jillon); l'irrégularité de la copie qui aurait été notifiée ne saurait donc être une cause de nullité. (Voy. décr. 9 mars 1850, Sellier.)

585. — « Les procès-verbaux sur les contraven- « tions sont adressés au sous-préfet, qui ordonne « par provision, et sauf le recours au préfet, ce que « de droit, pour faire cesser les dommages. » (Voy. L. 29 floréal an X, art. 3.) On retrouve ici l'exercice de ce pouvoir de police, formant l'une des attributions les plus remarquables du préfet, dans le département, et du maire, dans le sein de la commune, que nous avons signalé déjà en traitant des chemins vicinaux, et auquel nous donnerons toute l'attention qu'il mérite, lorsque nous nous occuperons spécialement de la *Voirie*. Dans l'exercice de ce pouvoir, l'essentiel est de distinguer la *cessation* du préjudice de sa *réparation* et de sa *répression*. En cas d'urgence, le sous-préfet ordonne l'exécution immédiate de la mesure qu'il prescrit, et, à défaut d'urgence, elle est subordonnée au recours devant le préfet. Mais ce n'est point la question juridique qui fait l'objet de l'arrêté qu'ils ont à prendre. Leur droit et leur devoir se renferme dans une opération de l'office de l'administrateur ; ils apprécient les effets, quant à la

circulation, des entreprises signalées; ils voient jusqu'à quel point le service public est interrompu, et ordonnent les enlèvements, démolitions et, en général, ce qu'ils jugent propre à faire disparaître l'obstacle. La légitimité de l'entreprise est ensuite débattue devant le conseil de préfecture, qui punit le contrevenant et le condamne définitivement à faire cesser le préjudice et à le réparer, ou le renvoie de la poursuite et lui accorde même, s'il y a lieu, une indemnité pour le dommage résultant des mesures provisoirement exécutées.

586. — L'exercice de l'action, en matière de contraventions de grande voirie, a sa source dans l'intérêt public; l'administration a donc seule qualité pour saisir le conseil de préfecture, et tout ce que les parties peuvent faire, c'est de provoquer son action par une plainte au préfet, si elles ne veulent point se contenter de la demande en cessation et réparation de dommage qu'autorise le droit commun. (Voy. décr. 12 janv. 1850, Tourblain.) On ne découvre non plus, dans la loi, aucune disposition qui autorise l'action civile accessoirement à l'action publique. Cependant, le conseil d'État, tout en reconnaissant que le conseil de préfecture est tenu de s'abstenir sur la question de dommages occasionnés à des particuliers par les faits constitutifs de contravention, admet que le tiers intéressé, par suite de la plainte duquel une contravention a été réprimée, peut se constituer partie dans l'instance et faire condamner vis-à-vis de lui-même, l'inculpé aux dépens. (Voy. ord. 20 juill. 1836, comte de Raousset-Boulbon.) On rencontre même une ordonnance du 1er février 1833,

qui décide, sur le recours d'un sieur Baudouin, que le particulier qui souffre d'une contravention n'a d'action que devant le conseil de préfecture. La jurisprudence a perdu là de vue la distinction entre l'action en répression, attribuée par les réglements de voirie à l'autorité administrative, et l'action privée en cessation et réparation des dommages, fondée sur l'art. 1382 du Code civil. (Voy. ord. 5 sept. 1821, Lebrun.)

C'est un exemple frappant d'une de ces confusions d'idées et de principes que devait inévitablement entraîner l'absence de dispositions destinées à régler le mode de procéder devant l'autorité juridique administrative.

587. — L'art. 640 du Code d'instruction criminelle déclare que « l'action publique et l'action civile pour « une contravention de police, seront prescrites « après une année révolue, à compter du jour où « elle aura été commise. » Ce n'est point ici le lieu d'entrer dans les détails de l'application de la prescription aux contraventions de voirie. Mentionnons seulement que les infractions que leur nature doit faire considérer comme *permanentes*, échappent à son atteinte, et qu'à ce titre, les plantations et constructions réalisées au préjudice de la servitude du chemin de halage sont susceptibles d'être poursuivies et réprimées, à quelque époque que remonte leur origine. (Voy. ord. 13 mai 1836, Pierre ; 2 janv. 1838, Lerebours.) Aucun laps de temps ne saurait, en effet, légitimer une possession réprouvée par la loi pénale ; mais la répression devra se borner à la démolition des ouvrages et au rétablissement du chemin dans

son état primitif ; en ce qui touche l'amende, l'action publique sera prescrite s'il s'est écoulé plus d'un an depuis l'exécution des travaux. (Voy. ord. 4 avril 1845, Houdet ; 24 juillet 1845, Smetz ; 20 août 1847, Fleurquin ; décr. 3 mai 1851, Coulbeaux.) La même distinction doit être appliquée au cas où il est intervenu un décret d'amnistie. (Voy. décr. 25 mars 1852, Olivier.)

588. — La dernière règle à indiquer relativement à la constatation de faits a trait à la connexité ; elle consiste en ce que des entreprises formant un ensemble, un système, et, par exemple, des plantations bien que faites sur différents points et constatées par différents procès-verbaux, ne constituent néanmoins qu'une contravention, et ne doivent motiver qu'une amende, pourvu qu'elles aient eu lieu par une même personne, à une même époque et au même lieu. (Voy. ord. 10 juin 1835, Min. comm.)

589. — Nous arrivons à l'examen qui doit précéder et amener le jugement.

Il résulte clairement des termes des lois sur la compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie, qu'elle ne va point au-delà des questions de *répression*. Son attribution juridique est circonscrite dans les limites des questions *criminelles*, et reste absolument étrangère à toutes les questions qui, à défaut de ce caractère, tombent dans la catégorie des questions civiles. Il s'ensuit que ces dernières, toutes les fois qu'elles sont soulevées par une exception tendant à repousser l'action criminelle, doivent être décidées par une autre autorité. Attachons-nous à celles dont l'examen doit précéder le juge-

ment de l'action principale, parce que celle-ci serait sans objet si le demandeur succombait sur la première, et que, par cette raison, on désigne sous la dénomination de questions préjudicielles.

La règle fondamentale, c'est que le conseil de préfecture ne s'arrête devant une exception invoquée comme *préjudicielle*, qu'autant qu'il reconnaît que le fait ou le droit allégué à ce titre ferait disparaître le délit et entraînerait le renvoi de l'inculpé, s'il était prouvé. Là réside le caractère distinctif de la question préjudicielle ; là doit se concentrer toute l'attention du juge qui se demande s'il doit ou non accorder le sursis. Parcourons quelques exemples.

Dans les contraventions de grande voirie, l'exception la plus ordinaire est empruntée au droit de propriété. Un riverain est-il poursuivi pour avoir, par des plantations ou constructions, entravé le service de la navigation (Voy. ord. 1er août 1834, Sutaine), ou méconnu la prohibition de construire et planter sans autorisation, à une certaine proximité du lit de la rivière (Voy. ord. 1er juill. 1839, Min. trav. publ.; décr. 29 mai 1867, Lebourg), ou commis une usurpation sur les dépendances d'un canal (Voy. ord. 9 décembre 1843, Bernard ; 28 août 1844, Bazille) ; son premier mot est pour répondre qu'il est *propriétaire* du terrain sur lequel a eu lieu l'entreprise. Mais cette réponse sera-t-elle nécessairement une exception préjudicielle ? Non, par la raison simple que le droit de propriété n'emportera pas toujours le droit de procéder au fait incriminé. Le conseil de préfecture aura donc à examiner d'abord si l'exception est sérieuse et le conseil d'État décide qu'il peut com-

mettre des experts pour visiter les lieux et l'éclairer sur ce point (Voy. décr. 17 janvier 1867, Labbé Gaudineau) et ensuite si, en supposant le riverain propriétaire, le fait qu'on lui impute est ou non répréhensible, comme contraire aux lois ou aux réglements.

590. — Nous devons, d'ailleurs, faire observer que la jurisprudence qui reconnaît à l'administration le pouvoir de délimiter le domaine public a eu pour effet de diminuer considérablement le nombre des questions préjudicielles puisées dans le droit de propriété. Car, dès que les terrains compris dans les limites indiquées sont censés appartenir au fleuve ou au canal, on ne peut plus se défendre en soutenant qu'on n'a fait qu'user de sa chose ; le contraire est irrévocablement jugé. « Il est de principe, disait « M. Cornudet sur cette question, qu'à l'adminis- « tration seule appartient le droit de fixer la limite « du domaine public, et, partant, de déterminer les « ouvrages qui font partie des rivières et canaux « navigables. Ce droit, l'administration l'exerce sou- « verainement, car on ne saurait admettre qu'elle « puisse être gênée dans son action à cet égard par « les prétentions individuelles, ni par conséquent « qu'un débat contentieux puisse s'élever sur ce « point entre elle et les particuliers. Une fois donc « que l'administration a déclaré que le domaine pu- « blic s'étend jusqu'à telle limite, que tels ouvrages « font partie d'un canal ou d'une rivière navigable, « il faut tenir sa déclaration pour irréfragable et « accepter comme vrai que tous les objets par elles « désignés font partie intégrante du domaine public.

« Cela étant, il est clair qu'il ne peut jamais y avoir « alors de question de propriété préjudicielle (1). « Sans doute, des droits privés peuvent se trouver « lésés ; mais ce ne sera plus qu'une simple question « d'indemnité à porter devant l'autorité judiciaire, « et l'instance relative à cette question ne sera pas « évidemment de nature à tenir en échec le jugement « de la contravention que le particulier pourrait « avoir commise. Les conseils de préfecture ne se- « ront donc pas obligés de surseoir à statuer en pré- « sence de l'exception de propriété soutenue par le « contrevenant ; ils devront, au contraire, réprimer « immédiatement la contravention, sauf (car leur « décision n'y ferait point obstacle), sauf au particu- « lier à porter devant les tribunaux la question de « propriété ou d'indemnité qu'il pourrait avoir à « débattre avec l'administration. » (Voy. décr. 16 fév. 1850, Grass ; 11 mai 1850, Collard ; 29 mai 1867, Lebourg.)

C'est en vertu du même principe que le conseil d'État déclare que le riverain poursuivi pour dégradation des francs-bords d'un canal, ne peut, afin d'enlever aux poursuites une base légale, porter devant les tribunaux de l'ordre judiciaire une action tendant à se faire maintenir en possession d'un droit

(1) Cette doctrine très-absolue, n'a cependant rien que d'exact au regard des conseils de préfecture qui n'ont pas à discuter ni réformer les décrets de délimitation ou les arrêtés déclaratifs de domanialité ; mais on ne doit pas perdre de vue ce que nous avons exposé relativement aux garanties assurées aux propriétaires riverains contre les décrets ou arrêtés qui, au lieu de constater un état de fait, tendraient à opérer une dépossession sans indemnité. (Voy. *sup.*, n° 412.)

de passage ou de toute autre servitude. (Voy. décr. 6 juin 1861, Canal latéral de la Garonne.) La domanialité certaine des francs-bords ne laisse aucun résultat possible à l'action possessoire à moins qu'elle n'ait pour but d'établir l'existence d'une servitude à l'époque où le canal n'était pas encore ouvert et d'arriver ainsi à obtenir une indemnité.

591. — Lorsque la poursuite a lieu à raison d'un fait dont la légitimité était subordonnée à une autorisation, et, par exemple, à raison d'une plantation d'arbres ou d'une entreprise sur le cours d'eau lui-même, le conseil de préfecture, s'il n'est pas justifié d'une autorisation préalable, n'a qu'à condamner. (Voy. ord. 2 janvier 1835, Palierne de Chassenay; 1er juillet 1839, Min. des travaux publics.) Mais dans le cas où un acte est produit pour établir que le fait incriminé avait été autorisé, le conseil de préfecture peut être amené à se demander si l'acte est régulier et légal, ou quel est son sens ou sa véritable portée. L'appréciation des actes en matière administrative, est, de droit, réservée à l'autorité supérieure. Le maire ne relève sous ce rapport que du préfet, le préfet n'est soumis qu'au ministre et le ministre lui-même n'a à subir que le contrôle du conseil d'État. C'est là un ordre auquel on ne peut déroger que pour aller directement, *omisso medio*, dénoncer au conseil d'État les mesures entachées d'excès de pouvoir (1). Quant à l'interprétation, elle ne peut émaner que de l'auteur

(1) C'est en vertu de ce droit de contrôle suprême que le conseil d'État ne fait pas difficulté de procéder lui-même à l'appréciation des actes dont on se prévaut devant lui, qu'il les annule, s'il y a lieu, pour cause d'excès de pouvoir et, passant outre, pro-

même de l'acte à interpréter. (Voy. *sup.* t. 2, n°s 281 et suiv.; décr. 18 mai 1850, Follet.) Il est, d'ailleurs, de toute évidence que ces questions d'appréciation ou d'interprétation doivent être examinées et résolues avant la décision à rendre sur la poursuite; elles se présentent par conséquent avec *tous* les caractères de questions préjudicielles.

592. — Après les questions préjudicielles, viennent les questions d'excuse. Tantôt on répond que le fait incriminé a été commandé par les circonstances les plus impérieuses, ou bien on s'efforce d'établir qu'en réalité, l'intérêt public n'a supporté nulle souffrance (Voy. ord. 14 janv. 1839, Min. trav. publ.) ; quelquefois même, on est assez heureux pour appuyer cette allégation de la production d'une autorisation postérieurement délivrée (Voy. ord. 6 avril 1836, de Graveron), et on se berce de l'espoir d'amener le juge à s'abstenir de prononcer l'amende. Mais la règle est absolue; le juge administratif n'a pas plus que le juge de police ordinaire, le pouvoir d'admettre aucune *excuse* dans le sens juridique de ce mot (Voy. ord. 25 janv. 1839, Min. trav. publ. ; décr. 17 janv. 1867, Suisse) : les circonstances ne peuvent être prises en considération que pour modérer l'amende dans les limites marquées par la loi. (Voy. *infrà*, n° 596.)

593. — Avant de nous occuper de la pénalité, il convient de dire quelques mots de la responsabilité. Tout crime ou délit est personnel en ce sens que l'auteur direct du fait est seul passible de la peine qu'il entraîne.

nonce la condamnation sur la question de contravention. (Voy. ord. 12 avril 1838, Min. des travaux publics.)

En matière de grande voirie, ce principe s'applique à l'amende; il est, en effet, reconnu que l'amende constitue une peine, et qu'à ce titre elle ne peut atteindre que le contrevenant personnellement. (Voy. décr. 24 mai 1851, Marot; 30 nov. 1850, Fouquet; 22 juin 1850, Ternaux-Compan.)

Cependant la loi ou les réglements, dans certains cas, la prononcent *expressément* à titre d'indemnité pour le préjudice causé. On en a un exemple dans l'art. 7 de l'ordonnance du 23 décembre 1816 sur l'établissement des barrières de dégel.

D'un autre côté, le conseil d'État ne se tient pas pour lié par le principe comme par une formule, et il ne fait pas difficulté pour donner satisfaction à la justice et à la vérité, d'écarter, au besoin, l'instrument, et d'aller frapper celui qui, ayant commandé et fait agir, doit être considéré comme l'auteur véritable du fait à punir. C'est ainsi que le propriétaire d'une voiture conduite par un domestique peut être condamné à l'amende pour excès de chargement (Voy. ord. 29 janv. 1841, Odent; décret 28 février 1867, Grosselin), ou que le propriétaire d'un bateau à vapeur, sur lequel les gens de service ont commis une contravention en jetant dans la rivière les résidus de la combustion, est exposé à se voir poursuivi et condamné personnellement à l'amende. (Voy. ord. 25 janv. 1838, Compagnie des riverains de la Loire.)

594. — La démolition des ouvrages exécutés en contravention est de droit; le conseil de préfecture ne peut se dispenser de l'ordonner. (Voy. ord. 23 juin 1830, Courtot; 1er août 1834, Debaine.) Mais,

elle n'a d'autre objet que de faire cesser le dommage causé. Elle ne saurait, par conséquent, suivre le sort de l'amende (Voy. *sup.*, n° 578); l'événement qui peut mettre fin à la poursuite en répression au point de vue de la peine à appliquer, le décès, par exemple, du contrevenant, ne l'interrompt point en ce qui a trait à la démolition à obtenir (Voy. décr. 26 juillet 1850, Massé) ; et tandis qu'il suffit de la prescription annale pour couvrir l'auteur d'une contravention quant à l'amende, la démolition peut être demandée et doit être ordonnée quel que soit le laps de temps écoulé. (Voy. ord. 18 juillet 1849, Gorin.)

595. — Le principe fondamental de droit pénal, qui veut que le juge n'applique que les peines formellement prononcées par le législateur, et qui, pour garantie de ce devoir, exige qu'il *vise* dans chaque sentence la disposition en vertu de laquelle il condamne, oblige le conseil de préfecture, toutes les fois qu'il est appelé à intervenir comme tribunal de répression. (Voy. ord. 26 octobre 1836, Guignebard.) (1)

596. — Les peines pour les diverses contraventions ont été indiquées dans l'article précédent. Nous n'avons à dire ici qu'un mot de la fixation du taux des amendes.

Le pouvoir réglementaire que l'autorité adminis-

(1) Le Code d'instruction criminelle va plus loin ; il enjoint, à peine de nullité, au juge d'insérer dans son jugement le texte même de la loi pénale. (Voy. art. 163.) Mais la même prescription ne se rencontre pas dans les lois et règlements de voirie et on ne peut l'étendre aux juridictions instituées pour leur application. (Voy. ord. 10 mars 1843, Magne.)

trative tient des institutions modernes ne va point jusqu'à créer des pénalités. (Voy. *sup.* t. Ier, n° 55.) Les réglements postérieurs à l'Empire, de quelque fonctionnaire qu'ils émanent, n'ont de sanction pénale que celle qu'il leur est donné d'emprunter à la loi ou aux réglements anciens, qui participent de son autorité. On a vu, d'ailleurs, que les dispositions de ces derniers offrent assez de généralité pour que cet appui soit facile à ménager. Néanmoins, la différence des temps a entraîné dans les principes des changements auxquels sont dues, sous ce rapport, des lacunes trop souvent impossibles à combler par le juge. La plus notable avait trait à la prohibition faite sous peine d'amende arbitraire ou de châtiment exemplaire. (Voy. ord. 18 juillet 1840, Min. travaux publics.) L'état actuel de la législation et des mœurs n'autorisant point l'application de peines semblables, le contrevenant condamné à la réparation échappait nécessairement à l'amende. C'est ce qui avait lieu pour les faits prévus par l'art. 11 de l'arrêt du 24 juin 1777, qui défend de dégrader les ponts, chaussées, pertuis, digues et autres ouvrages construits pour la sûreté et la facilité de la navigation et du halage. (Voy. ord. 20 avril 1840, Min. travaux publics ; 11 août 1841, Min. des travaux publics.) L'ordonnance de 1669 ne prononçait également qu'une amende arbitraire pour les travaux faits sans autorisation sur et au long des rivières et canaux navigables ; mais l'arrêt de 1777 l'ayant fixée à 1,000 fr. le conseil de préfecture était tenu de la prononcer. (Voy. ord. 20 juill. 1836, comte de Raousset-Boulbon ; 23 février 1841, héritiers de la Roussière ; 17 août 1841, Puimejean.) La

loi du 23 mars 1842 est venue remédier à cet état de choses pour les amendes arbitraires, en disposant que les amendes, dont le taux, d'après les anciens réglements, était laissé à l'arbitrage du juge, pourraient varier entre un minimum de 16 fr. et un maximum de 300 fr.

597. — La même loi a fait subir à tout le système de pénalité établi pour la grande voirie par les réglements antérieurs à la loi des 19-22 juillet 1791, une modification qui, en tempérant sa rigueur, l'a rendu plus efficace. Les conseils de préfecture ne sont plus réduits, pour proportionner la répression au délit, à usurper un pouvoir de modération d'amende, que le conseil d'État s'est toujours refusé à reconnaître au pouvoir juridique, pour le réserver au roi, qui ne l'exerçait, sur l'avis de son conseil, que comme chef suprême de l'administration. (Voy. ord. 7 févr. 1837, Min. trav. publ. ; 23 février 1837, Mulaton; 24 avril 1837, Min. trav. publ. ; 12 juillet 1837, de Lireux.) Désormais, « les amendes peuvent être modérées, eu « égard au degré d'importance ou aux circonstances « atténuantes des délits, jusqu'au vingtième desdites « amendes, sans toutefois que ce minimum puisse « descendre au-dessous de 16 fr. » (Voy. L. 23 mars 1842, art. 1er.)

SECTION TROISIÈME.

DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES.

Art. 1. — Condition des cours d'eau non navigables ni flottables sous le rapport de la propriété.

598. — De la propriété des cours d'eau non navigables. A qui appartiennent-ils ?

599. — Division du sujet.

598. — La question de propriété se présente tout d'abord, dès qu'on cherche à pénétrer les principes applicables aux cours d'eau non navigables ni flottables. Quelle est, sous le rapport de la propriété, la condition de ces cours d'eau ; à qui appartiennent-ils ?

De graves auteurs enseignent que l'État est propriétaire en ce sens qu'il *a conservé le droit* TRÉFONCIER *comme disaient les jurisconsultes féodaux, sous l'affectation de droits de jouissance au profit des riverains*. Ils invoquent, à titre de considération, la nécessité de soustraire les eaux courantes à l'action trop souvent abusive des intérêts privés, pour les conserver à leur destination, c'est-à-dire aux besoins de l'agriculture et de l'industrie. La propriété des cours d'eau non navigables, suivant les partisans de cette première opinion, était autrefois aux mains des seigneurs hauts justiciers ; les lois abolitives de la féodalité ont dû avoir, dès lors, pour effet d'en transférer le domaine à l'État qui a succédé à la haute justice des anciens seigneurs ; et rien dans le Code Napoléon, n'autorise à penser que l'intention de ses rédacteurs ait été de retirer ce domaine à l'État, pour l'attribuer aux riverains. L'art. 563, au contraire, suppose incontestablement la propriété de l'État, puisque, *dans le cas de déplacement du cours d'un fleuve ou d'une rivière navigable* OU NON, l'ancien lit n'est point laissé aux riverains, mais donné aux propriétaires des fonds nouvellement occupés et donné *à titre d'indemnité*, ce qui implique à la fois l'idée que ces propriétaires perdent leur propriété et qu'elle passe à l'État. De nombreux articles, il est vrai, paraissent contredire l'art. 563,

et impliquent un système contraire ; mais les objections qu'on leur emprunte ne sont point absolument sans réplique. Ainsi, la circonstance que l'art. 538 ne comprend point les rivières non navigables dans l'énumération des objets composant le domaine public s'explique, par une omission. « Si l'on n'a point « parlé des rivières non navigables dans l'art. 538, « qui est la copie textuelle de l'art. 2 de la loi du « 22 nov. 1790, n'est-ce pas parce qu'on était habitué « autrefois à ne comprendre dans le *domaine du roi*, « devenu depuis le *domaine public*, que les rivières « navigables, les autres... appartenant aux seigneurs « féodaux ? » Les art. 644 et 645 ne sont pas plus concluants. Ces articles n'attribuent aux riverains qu'un droit de prise d'eau ; et si le mot de *propriété* est employé dans l'art. 645, ce n'est point relativement au cours d'eau, c'est uniquement pour exprimer que le droit d'usage réclamé par le législateur doit être envisagé comme un droit acquis, et constitue sous ce point de vue, une véritable propriété. L'article 640, qui décide que les fonds inférieurs sont assujettis envers les plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement, se présente en troisième lieu. Cet article, on en convient, suppose bien que le lit des courants d'eau provenant des fonds supérieurs ne cessera point de faire partie des fonds inférieurs ; mais pourquoi ne pas admettre que la loi, qui a distingué les rivières navigables de celles qui manquent de ce caractère, a entendu faire une seconde distinction entre les rivières non navigables et les simples ruisseaux, et que c'est seulement aux ruisseaux, aux torrents et aux eaux pluviales que

s'applique l'art. 640 ? Arrivant enfin aux arguments tirés du droit d'alluvion et du droit aux îles attribués, l'un et l'autre aux riverains par les art. 556 et 561, on dit que le droit d'alluvion existe, même pour les rivières navigables, et que, dès lors, on ne saurait prétendre qu'il entraîne la propriété soit du lit, soit du courant d'eau. Quant à l'attribution aux riverains des îles nées dans les cours d'eau non navigables, on ne tente point de dissimuler qu'il semble, au premier abord, assez rationnel de la considérer comme une conséquence du principe de la propriété du lit. Mais on se reporte aux termes de l'art. 563 qui a fait le point de départ du système, et on déclare que, dans l'impossibilité de le concilier avec une interprétation de l'art. 561, il est préférable de ne voir dans ce dernier article que la création d'une propriété indépendante de celle du lit. On invoque même dans ce sens, les motifs développés dans la discussion du Code civil ; on fait observer que le droit d'accession est resté pleinement étranger à la répartition des îles et qu'on ne s'est abstenu de donner aux particuliers celles qui se forment dans les rivières navigables, que parce que *l'intérêt du commerce a paru exiger qu'il ne subsistât au milieu de leur cours rien d'étranger au domaine public*. (Voy. en ce sens Proudhon, *Du domaine public*, t. III, nos 1, 933 et suivants, et MM. Foucart, *Revue de législation*, année 1836, t. IV, p. 194 à 213 ; Rives, *De la propriété du cours et du lit des rivières non navigables*, brochure publiée en 1844.)

Les jurisconsultes qui s'accordent à combattre ce système et à refuser la propriété des cours d'eau et de leur lit à l'État se divisent en deux camps ; les uns

attribuent cette propriété aux riverains, les autres soutiennent qu'elle n'appartient à personne, et que les eaux et leur lit sont choses *communes*.

Écoutons d'abord les premiers ; ils professent le principe « que les cours d'eau non navigables ni flot- « tables peuvent, jusqu'à un certain point, admettre « l'empreinte de la propriété privée » (Voy. Daviel, t. II, n° 530) ; et par application de ce principe, ils dé- cident non-seulement que le lit est la propriété des riverains, mais aussi que « les forces motrices que le « courant d'eau fournit à l'industrie, les ressources « qu'il offre pour l'irrigation et pour la pêche, acces- « soires précieux du lit et des rives dont la disposi- « tion favorise ces richesses naturelles, sont une « dépendance essentielle des héritages qu'il tra- « verse » (Voy. *ibid. loc. cit.*), et la conséquence d'un droit qui, pour recevoir d'étroites limites de la nature même des choses, n'en constitue pas moins un véritable droit de propriété.

On dit, à l'appui de ce système, que les rivières non navigables appartenaient presque partout au seigneur haut justicier, et qu'à la chute de la féodalité, la propriété des cours d'eau passa à l'État, en qualité de successeur des seigneurs dans la haute justice, et que l'État l'attribua aux riverains. On fait résulter cette attribution de l'art. 538 du Code civil qui n'a point compris les rivières non navigables ni flottables dans l'énumération des dépendances du domaine public ; de l'art. 561 qui abandonne aux riverains, à titre d'accession, l'île née dans le lit de ces rivières ; et de l'art. 2 de la loi du 15 avril 1829 qui consacre aussi, pour les riverains, le droit de pêche déjà reconnu à

leur profit par l'avis du conseil d'État du 27 pluviôse an XIII. On explique d'ailleurs l'art. 563 du Code dans le sens d'une réserve que l'État était le maître de stipuler en abdiquant l'héritage qu'il avait recueilli de la féodalité (Voy. M. Troplong, *Prescription*, nos 144 et 145.)

M. Championnière, dans un *Traité* récemment publié sur *la propriété des eaux courantes*, et qui se recommande par une étude approfondie des institutions féodales, se prononce dans le même sens, mais s'il arrive à conclure avec MM. Daviel et Troplong, que les cours d'eau et leur lit sont la propriété exclusive des riverains, c'est en suivant un tout autre chemin. M. Championnière soutient que les lois romaines donnaient la propriété des eaux courantes aux riverains et que les règles du droit romain sur ce point n'ont pas cessé d'être en vigueur en France pendant la période féodale. Les seigneurs hauts justiciers, suivant lui, n'ont jamais eu la propriété des cours d'eau ; et d'ailleurs, l'abolition de la féodalité a eu simplement pour effet de réunir le *domaine direct* au *domaine utile* là où ils avaient été séparés par le contrat d'inféodation, mais elle n'a eu ni pour but, ni pour résultat de dessaisir les seigneurs des propriétés qui se trouvaient dans leurs mains, pour en faire bénéficier l'État. Abordant ensuite les dispositions du Code Napoléon, l'auteur invoque, indépendamment des art. 538 et 561, l'art. 645 qui enjoint aux tribunaux, dans les contestations entre riverains, de concilier les intérêts de l'agriculture avec le respect dû *à la propriété*, et il signale dans ce dernier article, la reconnaissance que les eaux sont l'objet d'une *pro-*

priété assujettie à une servitude dans l'intérêt de l'agriculture.

Quant à nous, nous sommes entraîné à nous ranger à l'opinion de ceux qui enseignent que les rivières non navigables n'appartiennent ni à l'État, ni aux riverains, et que les eaux courantes et leur lit sont choses communes. (Voy. en ce sens MM. Nadault de Buffon, t. II, p. 16 ; Tarbé de Vauxclairs, *Dictionnaire des travaux publics*, v° *Cours d'eau.*)

La propriété des rivières non navigables, dans l'ancien droit, était trop équivoque pour que l'Assemblée constituante ait pu être gênée dans le choix des mesures qui lui paraissaient commandées par les besoins publics : il est certain qu'elle s'est crue en droit d'en disposer. Par les lois des 22 déc. 1789, 12-20 août et 26 février-4 mars 1790, elle a placé toutes les rivières sans distinction, sous la protection et la surveillance de l'autorité administrative. Dans un rapport lu à l'Assemblée le 23 avril 1791, tous les cours d'eau étaient présentés comme appartenant essentiellement à la nation. Enfin, plusieurs projets du Code civil avaient compris au nombre des domaines nationaux « les fleuves et rivières tant navi- « gables que non navigables et leurs lits. (Voy. « M. Rives, p. 51 et suiv. ; Pardessus, *Servit.*, t. II, n° 77.) Il est par conséquent de toute évidence qu'on n'admettait pas que les cours d'eau navigables fussent, au profit de personne l'objet d'un droit exclusif. Nous n'en conclurons pas toutefois que l'État a été pour l'avenir saisi de ce domaine. Tout ce qui nous semble ressortir des termes et de l'esprit des lois de 1789 et 1790, c'est que l'intention du législateur a été

de restituer les rivières non navigables ni flottables à leur destination providentielle.

Or, les cours d'eau navigables ou non navigables, qu'on les considère relativement aux besoins naturels ou dans leur rapport avec l'agriculture ou l'industrie, sont affectés par la Providence à l'usage de tous les hommes ; et l'accomplissement de cette destination ne saurait se concilier avec une *appropriation*. Si les riverains d'un cours d'eau, même non navigable, pouvaient en disposer à leur volonté, l'esprit d'égoïsme et d'envahissement dilapiderait bien vite, suivant la remarque de M. Foucart, un trésor qui doit profiter au plus grand nombre. De là l'obligation de reconnaître que les courants d'eau résistent à l'empreinte de la propriété. S'ensuit-il qu'ils doivent *nécessairement* appartenir au souverain et tomber dans le domaine public? Non, certainement. Il ne viendra à l'idée de personne de soutenir que nulle des choses dont l'usage doit être commun à tous ne peut rester étrangère au domaine public; à coup sûr, il n'embrasse ni l'air ni la lumière. Le domaine public créé par la loi ne comprend, parmi les choses non susceptibles d'occupation privée, que celles qui lui ont été formellement attribuées.

La loi, cependant, a distingué, à ce point de vue, les cours d'eau navigables ; elle a considéré que les intérêts de la navigation ne seraient point suffisamment garantis par l'application du droit naturel ; et elle a décidé que la navigabilité entraînerait l'attribution au domaine public. Les dispositions prises à cet effet ont été énumérées plus haut. Trouve-t-on rien de semblable à l'égard des cours d'eau non na-

vigables ? Tout se réduit, pour ceux qui veulent étendre jusqu'à eux le principe de la domanialité, à invoquer l'art. 563 du Code Napoléon, qui porte que « si « un fleuve ou une rivière navigable *ou non* se forme « un nouveau cours en abandonnant son lit, les pro« priétaires des fonds nouvellement occupés pren« nent à titre d'indemnité, l'ancien lit abandonné, « chacun dans la proportion du terrain qui lui a été « enlevé. » Mais comment suffirait-il d'un seul article et même d'un seul mot qui peut être dû à une inadvertance, pour en induire un système tout entier ? Comment comprendre que le législateur, qui a pris le soin de déclarer expressément que les rivières dépendaient du domaine public, et qui a consacré un ordre entier de dispositions fondées sur ce principe, ait pu se dispenser d énoncer qu'il en était de même des autres cours d'eau ? N'est-ce pas le cas de voir dans l'omission une exclusion ?

Vainement objecte-t-on que le législateur ne s'est reporté qu'aux objets autrefois compris dans le domaine du roi, pour en composer le domaine public. et que l'omission, dont les rivières non navigables ont fait l'objet, est due à cette préoccupation. La loi de 1790 ne règle pas seulement la composition du domaine public ; elle effectue la division des choses diverses dont la propriété réside dans les mains de l'État ; son but est précisément de revenir à cet égard sur le passé, pour établir un ordre tout nouveau.

Et si le système de la domanialité a pour lui l'article 563, ne se trouve-t-il pas contredit par les articles 538, 644, 645, et surtout par les art. 640 et 561 ? Les partisans de ce système sont contraints

d'admettre une distinction entre les rivières non navigables ni flottables, et les simples ruisseaux. Mais, sans parler de la mobilité et de l'incertitude inhérente à une semblable distinction, quel en est le principe ? Que l'on relise l'exposé des motifs et la discussion des divers articles qui viennent d'être cités, et notamment de l'art. 561 sur la propriété des îles, et l'on reconnaîtra que le législateur ne s'est préoccupé que de *l'intérêt du commerce*, qu'il n'a consacré de distinction que sous ce point de vue et qu'il n'en existe qu'entre les rivières navigables et celles qui manquent de ce caractère.

Disons-le donc, la division créée par l'art. 714, suivant lequel « il est des choses qui n'appartiennent « à personne, et dont l'usage est commun à tous, répond si exactement à la destination assignée par la nature aux rivières non navigables, et fournit une explication si simple de l'omission de ces cours d'eau dans l'énumération des dépendances du domaine public, que c'est là la condition qu'il faut leur assigner.

Des auteurs, tout en partageant cette opinion, la restreignent à l'eau courante et enseignent que le lit du cours d'eau est susceptible de propriété privée et appartient aux riverains. (Voy. MM. Duranton, t. V. n° 208 ; Garnier, *Régime des eaux*, n°s 2, 3 et 4 ; de Cormenin, *droit administratif*, édition de 1840, v° *Cours d'eau*, § 3) (1). Mais, ainsi que le fait remarquer M. Nadault de Buffon (t. II, p. 14 à 74), cette distinc-

(1) Nous avions nous-même partagé cette opinion, dans notre première édition.

tion est impossible à concilier, soit avec l'art. 546 du Code civil, qui veut que la propriété d'une chose donne la propriété de tout ce qui s'y unit accessoirement, soit avec l'art. 552, d'après lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous ; si les riverains étaient propriétaires du lit, on ne pourrait leur dénier la propriété du courant d'eau. L'art. 563, qui accorde le lit abandonné aux propriétaires des fonds que la rivière vient occuper en se déplaçant, témoigne d'ailleurs que, dans la pensée de la loi, ce lit n'est pas la propriété des riverains. Enfin, le cours ne se conçoit pas sans le lit qui le renferme, et il n'a pu entrer dans l'esprit du législateur de séparer deux objets qui n'en forment qu'un, et de faire suivant l'expression de Proudhon, du cours d'eau une chose en l'air.

Cette doctrine est celle que la cour de cassation a consacrée. (Voy. arrêts 10 juin 1846, 17 juin 1850 et 8 mars 1865.) L'arrêt de 1846 la formule en ces termes :

« Attendu qu'un cours d'eau se compose essentiel-
« lement et de ses eaux et du lit sur lequel elles
« s'écoulent ; que les eaux et leur lit forment par
« leur réunion, et tant qu'elle subsiste, une seule et
« même nature de biens, et doivent à moins d'une
« volonté contraire, exprimée formellement par la
« loi, être régis par des dispositions identiques ; at-
« tendu que l'art. 644 du Code confère à celui dont
« la propriété borde un cours d'eau non navigable ni
« flottable *le droit de se servir* de l'eau à son passage,
« pour l'irrigation de ses propriétés, et à ceux dont
« cette eau traverse l'héritage, le droit d'en user

« dans l'intervalle qu'elle y parcourt, à la charge de « la rendre à la sortie de leurs fonds, à son cours « ordinaire ; attendu que ces *droits d'usage*, spécifiés « et limités, sont exclusifs du droit *à la propriété* du « cours d'eau ; attendu que d'après l'art. 563 du « même Code, lorsqu'une rivière, même non navi- « gable ni flottable, se forme un nouveau cours, en « abandonnant son ancien lit, les propriétaires des « fonds nouvellement occupés prennent, à titre d'in- « demnité, l'ancien lit abandonné ; que cette attri- « bution faite par la loi démontre qu'elle ne consi- « dère pas l'ancien lit abandonné comme appartenant « aux propriétaires riverains de cet ancien lit ;

« Attendu que les cours d'eau non navigables ni « flottables n'appartenant point aux propriétaires « riverains d'après les dispositions ci-dessus, ils ren- « trent dans la classe des choses qui, aux termes de « l'art. 614 du Code civil, n'appartiennent à personne, « dont l'usage est commun à tous, et dont la jouis- « sance est réglée par les lois de police ;

« Attendu qu'à la vérité, les choses auxquelles « s'applique l'art. 714 sont distinctes des biens qui, « d'après l'art. 713, n'ayant pas de maître, appar- « tiennent à l'État, mais qu'il suffit que la loi refuse « aux propriétaires riverains la propriété des cours « d'eau non navigables ni flottables, pour qu'il n'y « ait pas lieu de leur accorder une indemnité, à raison « de l'occupation du lit formant partie intégrante de « ces cours d'eau ;

« Attendu que l'arrêté attaqué a accordé une in- « demnité au défendeur pour la valeur du lit de la « rivière d'Étreux dont il était exproprié et par

« application de l'art. 545 du Code civil ; qu'en ju-
« geant ainsi, cet arrêt a faussement appliqué ledit
« article 545, et expressément violé les art. 644 et
« 714 du Code civil, casse, etc. (1). »

Le conseil d'État n'a point eu et il est difficile de concevoir qu'il puisse avoir à se prononcer sur la propriété du lit des rivières non navigables ni flottables, mais il a eu à examiner et résoudre la question de propriété dans son application au courant d'eau, et il l'a résolue dans le même sens que la cour de cassation, en décidant que les cours d'eau n'étaient pas susceptibles d'*appropriation*. (Voy. ord. 17 déc. 1847, héritiers Pinon ; décr. 13 août 1851, héritiers Rouxel ; 18 avril 1866, de Colmont.) C'est le principe qui fait la base de la jurisprudence d'après laquelle la suppression totale de la force motrice d'une usine constitue un simple dommage de nature à donner lieu à une action en indemnité devant le conseil de préfecture, et non pas un fait d'expropriation du ressort du juge civil. Le décret du 13 août 1851, rendu sur la requête des héritiers Rouxel, est à cet égard, aussi clair que positif ; il y est dit : « Que la
« pente des cours d'eau, même non navigables ni
« flottables, n'est pas susceptible de propriété privée;
« qu'aux termes de la loi du 16 septembre 1807,
« toutes demandes d'indemnité pour expropriation

(1) Cet arrêté est accompagné dans le Recueil de MM. Dalloz, d'une annotation très-développée et fort remarquable qui offre l'analyse des diverses théories auxquelles la question relative à la propriété des eaux courantes a donné lieu et l'indication des principaux auteurs qui les ont émises ou soutenues. (Voy. Recueil périodique pour l'année 1846, part. 1re, p. 177.)

« totale ou partielle, ou pour dommages résultant « de l'exécution de travaux publics, étaient soumises « à l'appréciation du conseil de préfecture ; que la loi « du 8 mars 1810, applicable seulement, ainsi que « cela résulte de ses art. 3, 6, 9, 16, 25, aux expro- « priations proprement dites, n'a en rien modifié les « dispositions de la loi du 16 septembre 1807 en ce « qui concerne les questions de dommages, dont les « conseils de préfecture ont dû continuer à connaître « quelle que fût d'ailleurs la nature, l'importance et « la durée du dommage ; que les lois des 7 juillet « 1833 et 3 mai 1841, en changeant les conditions et « les formes de l'expropriation pour cause d'utilité « publique, n'ont point étendu la limite de la com- « pétence des tribunaux, ni enlevé aux conseils de « préfecture la connaissance des difficultés sur les- « quelles ils n'ont pas cessé de prononcer sous l'em- « pire de la loi de 1810 ; que si les art. 21 et 29 de la « loi du 7 juillet 1833, et les art. 21, 22 et suivants, « et l'art. 39 de la loi du 3 mai 1841, règlent le mode « de procéder à l'égard des citoyens pouvant exercer « des droits immobiliers sur les biens-fonds dont « l'expropriation est requise, leur mise en cause et « le réglement de l'indemnité à laquelle ils peuvent « avoir droit n'ont lieu qu'accessoirement et comme « conséquence nécessaire de l'acquisition du domaine « plein et absolu ; qu'il suit de là que, dans l'espèce, « il appartient.... au conseil de préfecture de con- « naître du dommage causé aux héritiers Rouxel par « l'exécution des travaux publics qui ont entraîné « la suppression de la force motrice du moulin de « Rohannet, et de régler l'indemnité qui peut leur « être due pour ce dommage. »

599. — Aux termes de l'art. 714 du Code Napoléon, *des lois de police règlent la manière de jouir des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous.* Pour l'étude du régime auquel ces lois ont soumis les cours d'eau non navigables ni flottables nous considérerons successivement les avantages qu'on en peut tirer. Nous nous attacherons d'abord aux facultés que les lois ont laissées dans le domaine de la communauté universelle, nous aborderons ensuite les usages privatifs et nous appellerons l'attention sur l'usage des eaux pour l'irrigation et sur l'usage des eaux pour le roulement des usines. Le curage et les travaux de défense feront le sujet d'un cinquième article et nous dirons, en terminant, quelques mots des contraventions.

Art. 2. — Usages communs.

600. — Les riverains n'ont de droits privatifs que ceux consacrés par la loi.
601. — Du droit de circuler en bateau sur les rivières non navigables ni flottables.
602. — Le pouvoir de police s'applique même à l'exercice des facultés de droit naturel.
603. — Recours contre les actes émanant de ce pouvoir.
604. — Actions civiles relatives aux facultés de droit naturel.
605. — L'exercice des facultés de droit naturel est subordonné au respect dû à la propriété privée.

600. — Ceux-là mêmes qui attribuent aux riverains un droit de propriété sur les eaux courantes, laissent dans la communauté universelle, comme étant *de droit naturel et subsistant en dehors des règles du droit civil,* la faculté de puiser de l'eau pour les be-

soins domestiques, ou pour abreuver des bestiaux. (Voy. M. Daviel, n° 542.) Mais la doctrine suivant laquelle les petits cours d'eau n'appartiennent à personne prête encore plus d'étendue à ce principe. A nos yeux, les riverains n'ont de droits privatifs que ceux consacrés par la loi, notamment pour la pêche et pour l'irrigation ; au-delà, leur position n'a rien de privilégié.

601. — Nous n'éprouvons nul embarras à résoudre en ce sens la question de savoir jusqu'à quel point les propriétaires, dont une rivière traverse ou borde les héritages, ont droit d'empêcher que les voisins ne circulent en bateau dans la partie qui leur appartient (Voy. cass. 8 mars 1865). C'est là une faculté que la loi n'a point retirée du domaine de la communauté, et qui se rattache trop manifestement au plus grand des avantages que la société retire des cours d'eau pour qu'on puisse hésiter à induire de ce silence une réserve au profit de tous. M. Proudhon appuie la même opinion sur le droit romain et sur quelques considérations d'analogie empruntées aux lois spéciales concernant le flottage à bûches perdues. (Voy. *du Dom. publ.*, n° 1244.) On ne peut se dissimuler, en effet, que le droit d'user des cours d'eau comme moyen de circulation n'a toujours, dans ses divers degrés d'importance, qu'une même source, à savoir la nécessité de leur conserver l'utilité générale qu'ils tiennent de la nature, sous quelque rapport qu'elle se manifeste. Vainement a-t-on objecté qu'une pareille faculté de circulation constituerait une véritable servitude de passage. (Voy. M. Daviel, t. II, n° 551.) La position des riverains sera à coup sûr bien

moins fâcheuse que celle des propriétaires dont les champs bordent les chemins publics ; car ils n'auront à se défendre que d'un mode d'accès aussi peu fréquent que peu dangereux. L'assimilation à une servitude de passage manque, d'ailleurs, d'exactitude, puisque la circulation ne s'exerce que sur le courant d'eau considéré comme distinct du lit et des bords, et est pleinement subordonnée à sa conservation. Enfin, ajoutons que le pouvoir conféré à l'administration de régler la manière de jouir des choses qui n'appartiennent à personne (Voy. art. 714 C. civ.), est là pour prévenir toute crainte d'abus.

602. — Il appartient à l'administration de pourvoir par des réglements de police locale, à la conservation des intérêts généraux qui se rattachent à la jouissance des cours d'eau. (Voy. LL. 12-20 août 1790 ; 28 sept.-6 oct. 1791 ; arrêté 19 vent. an VI.) Elle aurait, sans nul doute, le droit d'imposer l'obligation de se munir d'une autorisation préalable, soit aux riverains qui voudraient opposer un obstacle matériel à l'exercice d'une faculté de droit naturel, soit à ceux qui auraient à pratiquer quelque ouvrage pour rendre possible ou faciliter l'exercice d'une faculté de ce genre, par exemple, à établir un barrage pour obtenir un lavoir ou un abreuvoir. Y eût-il absence de mesure réglementaire, l'intervention du pouvoir de police est encore aisée à concevoir. Les particuliers sont, en effet, intéressés à s'adresser spontanément à l'autorité, pour prévenir les poursuites dont ils pourraient être l'objet au nom des intérêts dont l'appréciation et le réglement sont du domaine de l'administration. D'un autre côté, s'il y a

lieu de se plaindre pour obtenir la cessation d'une entrave mise à l'exercice d'une faculté de droit naturel ou d'une atteinte portée par celui qui la revendique aux droits des riverains, le plus court sera bien souvent de s'adresser au magistrat chargé de la police du cours d'eau pour solliciter un arrêté qui, sans statuer sur les droits privés et individuels, pourra ordonner, dans un but d'utilité générale, le rétablissement immédiat des lieux dans leur état normal. (Voy. ord. 28 août 1822, Delamorlière.)

603. — Nous n'avons point à prévoir les réclamations suscitées par les mesures réglementaires ; on sait, et nous aurons l'occasion de le rappeler, qu'elles se produisent dans la sphère exclusive du pouvoir administratif. Faisons seulement remarquer dès à présent que sauf pour ce qui peut avoir trait à la décence, à la salubrité ou au danger d'*événements calamiteux*, la police des eaux doit rester étrangère au pouvoir municipal et est réservée à l'autorité préfectorale. (Voy. M. Daviel, t. II, n°s 561 et 562 ; et décr. 8 avril 1858, Delas ; 22 avril 1858, Levassor d'Yerville ; 24 avril 1865, Chauveau.) Quant aux arrêtés particuliers, ils comportent les voies de recours ouvertes contre les arrêtés de police en général. Sous le rapport de l'opportunité et du mérite des mesures, le recours n'est possible que devant le ministre : mais le conseil d'État peut être saisi des questions d'appréciation de droits. On a même la liberté d'aller directement à lui, sans appel préalable au ministre, si le recours est motivé par un excès de pouvoir.

604. — L'action des tribunaux ordinaires subit l'influence des actes émanés de l'administration

sans, toutefois, disparaître devant eux. Y a-t-il eu contravention aux prescriptions d'un réglement ? on a le choix entre une action civile en dommage, fondée sur l'art. 1382 du Code civil, et une poursuite devant le tribunal de police ou de police correctionnelle. A défaut de prescription réglementaire, le débat tombe sous l'empire exclusif du droit commun et se résout nécessairement en une action civile. Enfin, dans le cas où il est justifié d'un arrêté spécial d'autorisation pour l'entreprise incriminée, il est du devoir du juge de rechercher avec le plus grand soin la portée de cet arrêté, afin de reconnaître d'une manière précise sous quels rapports l'administrateur a entendu régler la question, et de restreindre son propre examen et sa décision aux points qui se trouvent avoir été réservés. Ce principe recevra tous les développements que réclame son intelligence lorsque nous parlerons des autorisations pour l'établissement des usines ; néanmoins, ce que nous allons dire de la conciliation des facultés de droit naturel avec le respect dû à la propriété privée, créée et garantie par la loi civile, permettra de prendre, dès à présent, une idée de l'application qui doit en être faite.

605. — Ce serait peut-être une question grave que celle de savoir si le législateur, non content de soustraire à l'empreinte de la propriété les choses dont l'usage doit être commun à tous, n'aurait pas dû aller jusqu'à leur asservir les objets de son domaine. Les considérations ne manqueraient point pour justifier la disposition qui astreindrait les riverains d'un cours d'eau non navigable à fournir un moyen d'accès

pour l'exercice des facultés de droit naturel, de même que les riverains d'un fleuve ou d'une rivière navigable sont obligés à fournir un chemin pour le service de la navigation. Mais, en l'absence d'un texte exprès qui la consacre, on ne saurait les grever d'une semblable servitude. (Voy. M. Daviel, t. II, nº 542.) Quelle que soit la faculté réclamée comme étant de droit naturel, quel que soit l'acte qui en autorise l'exercice sous le point de vue de la police, le juge civil a mission de reconnaître jusqu'à quel point cet exercice est possible, sans que les riverains aient à souffrir une atteinte dans leur propriété. Vainement aurait-on obtenu l'autorisation de retenir les eaux à l'effet de se procurer un abreuvoir ou un lavoir, si pour en user on avait à passer sur l'un des héritages traversés par la rivière, ce fait de passage constituerait une violation du droit d'autrui que le juge ne pourrait se dispenser d'interdire.

FIN DU QUATRIÈME VOLUME.

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE HUITIÈME.

DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

Préliminaires.

SECTION II.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

Art. 1. — Réunion des conseils d'arrondissement.

Art. 2. — Attributions des conseils d'arrondissement

CHAPITRE NEUVIÈME.

DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Préliminaires.

Art. 1. — Réunion des conseils municipaux.

Art. 2. — Attributions du conseil municipal.

CHAPITRE DIXIÈME.

DES CONTRIBUTIONS.

Préliminaires.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE.

Art. 1. — Assiette de la contribution foncière.

Art. 2. — Répartition de l'impôt foncier entre les départements, les arrondissements et les communes.

Art. 3. — Répartition du contingent assigné à la commune dans la contribution foncière. »



Art. 4. — Rôles annuels.

Art. 5. — De la taxe des biens de main-morte.

SECTION II.

DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

Art. 1. — Assiette de la contribution personnelle et mobilière.

Art. 3. — Répartition individuelle dans le sein de la commune.

SECTION TROISIÈME.

DE LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES.

Préliminaires.

Art. 1. — Assiette de la contribution des portes et fenêtres.

Art. 3. — Répartition dans le sein de la commune entre les divers contribuables.

SECTION QUATRIÈME.

DE LA CONTRIBUTION DES PATENTES.

Préliminaires.

Art. 1. — Personnes assujetties à l'obligation de se munir d'une patente.

§ 2. — *Du droit proportionnel.*

Art. 3. — Confection des rôles et réclamations.

SECTION CINQUIÈME.

DU RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

CHAPITRE ONZIÈME.

DES COURS D'EAU.

Préliminaires.

SECTION PREMIÈRE.

DES RIVAGES, LAIS ET RELAIS DE LA MER.



SECTION DEUXIÈME.

DES COURS D'EAUX NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

Art. 1. — Circonscription des dépendances du domaine public.

Art. 2. — Servitude de halage.

Pages.

Art. 4. — Conservation des cours d'eau navigables et flottables Endiguement. — Curage.



